

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kristiina Padu

**VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE PROBLEEME EESTI
TÖÖTUSKINDLUSTUSÕIGUSES**

Magistritöö

Juhendaja
Dotsent Lasse Lehis

Tartu
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE ÕIGUSTEOREETILISED ALUSED JA RAKENDAMINE	10
1.1. Võrdse kohtlemise põhimõtte õigusteoreetilised alused Euroopa õigusruumis ja Euroopa Liidu õiguses	10
1.2. Võrdse kohtlemise põhimõtte õigusteoreetilised alused Eesti õiguses	15
1.3. Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine	21
2. TÖÖTUSKINDLUSTUSSÜSTEEMID EESTI, SOOME JA SAKSA ÕIGUSKORRAS ..	27
2.1. Töötuskindlustussüsteem Eestis	27
2.2. Ülevaade Soome Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi töötuskindlustussüsteemidest ..	33
2.3. Töötuskindlustusmakse ja vastuhüve vahelised seosed – töötuskindlustuse hüvitiste saamise tingimused	37
3. EBAVÕRDSE KOHTLEMISE OLUKORRAD EESTI TÖÖTUSKINDLUSTUSÕIGUSES	43
3.1. Juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed	43
3.2. Pensioniikka jõudvate isikute töötuskindlustusmaksed	47
3.3. Töötaja algatusel või poolte kokkuleppel töösuhte lõpetanud isikud	49
3.4. Lapsehoolduspuhkuse ajal töötavad ja mittetöötavad vanemad	54
3.5. Kõrgepalgaliste töötuskindlustusmaksete ülempiir	57
3.6. Kindlustusstaaži arvestamine võlaõigusliku lepingu puhul	61
3.7. Töötajate ja ametnike kindlustusstaaži arvestamine koondamise korral	64
KOKKUVÕTE	66
Problems of Implementing Equality Principle in Estonian Unemployment Insurance Law. Summary	71
KASUTATUD MATERJALID	78
LISAD	88
Lisa 1 – Töötuskindlustushüvitise maksmise keskmine kestus	88
Lisa 2 – Töötukassa netovarade väärtus seisuga 31.12 aastate lõikes (tuhandetes eurodes) ..	88

SISSEJUHATUS

Töötuskindlustus on tööjõuturu toimimiseks vajalik sotsiaalkindlustusliik, sest töötuse põhjused ei peitu vaid individuaalsetes riskides, aga on suuresti seotud ka majanduse struktuurmuutustega, mis indiviidist ei sõltu.¹ Töötuskindlustuse eesmärgiks on kindlustada inimesele töötuse ajal piisav sissetulek, mis tagaks tema majandusliku toimetuleku ning võimaldaks otsida sobivat tööd. Siiski peab töötuskindlustus toetama võimalikult kiiret tööellu naasmist, mitte soodustama pikaajalist töötähtaegust.² Nii asub töötuskindlustus töö- ja sotsiaalse kaitse poliitika ristteel. Sotsiaalse kaitse aspektist on töötuskindlustuse ülesandeks tagada piisav asendussissetulek, et tasakaalustada töötähtaegust ja tema perekonna tulusid ja tarbimisvõimalusi töötuse ajal. Tööpoliitika aspektist peab aga töötuskindlustus aitama kaasa tööle naasmisele.³

Töötuskindlustusega kaetakse inimese riski töötähtaegust järele korral. Kuna töötuskindlustuse eesmärgiks on säilitada sissetulekuallikas, kui see kaob inimesest sõltumatult kas täielikult või osaliselt, on see sotsiaalhooldussüsteemi üks osa.⁴ Sotsiaalse kindlustuse puudub rahvusvahelises plaanis ajalooliselt ühtne vundament ning seda peetakse nooreks õigusharuks.⁵ Kuigi sotsiaalse kindlustuse kui õigusvaldkonna tekkimise ajaks peetakse alles 19. sajandi teist poolt, kui Saksamaal loodi esimesena sotsiaalkindlustussüsteem majanduslikult aktiivsetele isikutele, kaitsmaks neid sotsiaalsete riskide eest,⁶ sätestas juba 1952. aasta ILO konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta⁷ mh ühe sotsiaalkindlustusskeemina ka töötushüvitised (IV osa).

Ka 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti,⁸ millega Eesti ühines 1992. aastal, artikkel 9 sätestab, et paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust sotsiaalkindlustusele. Eesti on 1998. aastal ratifitseerinud 1966. aastal

¹ Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Tallinn, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2004, lk 7. Kättesaadav: <http://digar.nlib.ee/digar/show/?id=717>. (28.03.2015)

² Leetmaa, lk 3.

³ Leetmaa, lk 7.

⁴ Tavits, G. Sotsiaalhooldusõigus – on see üldse õigus? – Juridica, 1999, nr 3, lk 151.

⁵ Aasamets, M. Sotsiaalõiguse korrastamise vajadus ning lähtekohad. – Juridica, 2010, nr 8, lk 589.

⁶ E. Eichenhofer. Sozialrecht. 6. Aufl. Mohr Siebeck, 2007, lk 15.

⁷ ILO konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta. Kättesaadav: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247. (28.03.2015)

⁸ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

vastu võetud Euroopa sotsiaalharta, mille parandatud ja täiendatud versiooni⁹ artikkel 12 sätestab, et kõigil töötajatel ja nende ülalpeetavatel on õigus sotsiaalkindlustusele ja artiklid 24 ja 25 sätestavad, et kõigil töötajatel on õigus kaitsele töösuhte lõppemise korral ning õigus oma nõuete kaitsele tööandja maksejõuetuse korral. Lisaks sätestab ka Euroopa põhiõiguste harta,¹⁰ artikkel 34, et Euroopa Liit (edaspidi ka EL) tunnustab ja austab õigust sotsiaalkindlustushüvitistele, mille kaudu pakutakse kaitset töökoha kaotuse korral. Seejuures on igatüüpi, kelle elukoht on Euroopa Liidus ja kes seal seaduslikult liigub, õigus saada sotsiaalkindlustushüvitisi ja sotsiaalseid soodustusi liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt.

Eeltoodu põhjal on näha, et sotsiaalkindlustuse, sh töötuskindlustuse, valdkond on kujunenud läbi aegade nii rahvusvahelisel kui Euroopa Liidu tasandil. Ka Eesti ei erine selles osas. Nimelt, Eesti Vabariigi põhiseadus¹¹ sätestab §-s 10 samuti, et kehtib sotsiaalriigi põhimõte, mis on üks põhilistest aluspõhimõtetest.¹² Sotsiaalriigi aluspõhimõtte sisu seisneb selles, et riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta, vaid peab hoolitsema nende eest, kes ei suuda endale ise elatist teenida. Sellest tuleneb ka riigi objektiivne kohustus anda ja isikute subjektiivne õigus saada puuduse korral abi riigilt (PS § 28 lg 2 esimene lause, § 29 lg 3).¹³ Isiku abivajadust eeldatakse ka töötuse olukorras.¹⁴ Üheks riigi poolseks abiks ongi töötuskindlustussüsteemi korraldamine ja selle kaudu vahendite kogumine, et vajadusel abivajajatele vastavaid toetusi pakkuda. Kui esimesed töötuskindlustussüsteemid loodi maailmas 19. sajandi lõpul ning 1920ndateks oli töötuskindlustus Lääne-Euroopas juba laialt levinud, siis Eesti sotsiaalse kaitse valdkonnas on töötuskindlustus üsna uus sotsiaalkindlustuse liik, milleni jõuti alles aastal 2002, mil võeti vastu töötuskindlustuse seadus.¹⁵

Töötuskindlustuse seaduse¹⁶ (edaspidi TKindLS) § 2 sätestab töötuskindlustuse mõiste: töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärgiks on tööturuteenuste osutamine, tööturutoetuste, välja arvatud töötutoetuse maksmine, kindlustatule töötuse korral

⁹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

¹⁰ Aluslepingute konsolideeritud versioonid, põhiõiguste harta. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010, lk 398. (Euroopa Liidu Leping edaspidi ELL, Euroopa Liidu Toimimise Leping edaspidi ELTL).

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

¹² Madis, E. PõhiSK § 10, lk 139-140. – Madise, Ü., Aaviksoo, B., Hent, K. jt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 3. väljaanne. Tallinn: Juura 2012.

¹³ Madis, E. PõhiSK § 10, lk 143-145.

¹⁴ RKHKo 3-3-1-27-11, p 11.

¹⁵ Leetmaa, lk 7.

¹⁶ Töötuskindlustuse seadus. – RT I 2001, 59, 359 ... RT I, 16.04.2014, 29.

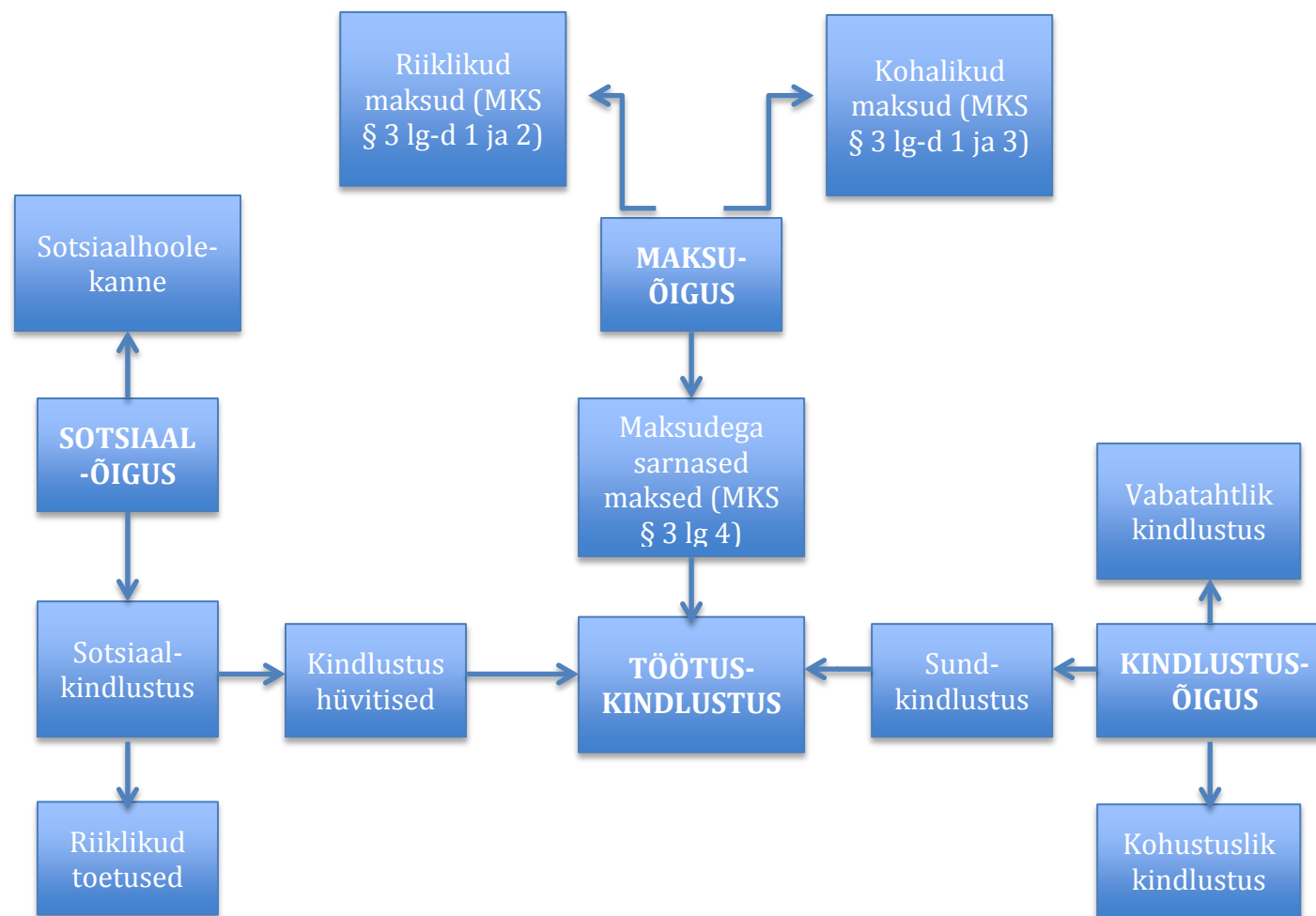
tööotsingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine, töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhte lõpetamise hüvitamine koondamise korral ning töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Sõna “sundkindlustus” viitab, et töötuskindlustus sarnaneb oma olemuselt nii maksu- kui kindlustusõigusega. Töötuskindlustusmakse kohustuslikkuse tõttu käsitletakse seda kui maksu. Lisaks tuleneb MKS § 3 lg-st 4, et töötuskindlustusmaksete arvestamine, tasumine, kontrollimine, juurdemääramine ja sissenõudmine toimub samadel tingimustel, mis riiklike maksude puhul.¹⁷ Teisest küljest on töötuskindlustusmaksetel kindlustusega sarnaseid jooni. Ka Riigi Teataja süstemaatilises liigituses liigitatakse töötuskindlustusseadus haldusõiguses kindlustuste alapunkti alla.¹⁸ Kindlustustegevuse seaduse¹⁹ (edaspidi KindlTS) § 10 sätestab ühe kindlustuse liigina ka sundkindlustuse. KindlTS § 10 lg 1 kohaselt on sundkindlustus kindlustuse liik, mille puhul isikul on seadusega sätestatud kohustus tasuda kindlustusmakset või -maksu ja hüvitamise kohustus on pandud riigile või muule isikule. Kokkuvõttes on töötuskindlustusel nii sotsiaalõigus, maksuõiguse kui ka kindlustusõiguse jooni (vt joonis 1). KindlTS § 10 lg 2 sätestab, et kindlustustegevuse seadust ei kohaldata sundkindlustusele. Seetõttu teeb töö autor siit järelduse, et töötuskindlustus on rohkem siiski maksuõiguse valdkonda kuuluv ning kindlustusõiguse aspekte käsitletakse nii palju, kui on töö seisukohast vajalik.

¹⁷ Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid. Tartu: Casus Tax Services OÜ, 2014, lk 247.

¹⁸ Riigi Teataja. Süstemaatiline liigitus. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/jaotused.html?tegevus=&jaotus=S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS.KINDLUS&avatudJaotused=..S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS..S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS.MAKS&suletudJaotused=&jaotusedVaikimisiAvatud=&leht=0&kuvaKoik=false&sorteeri=&kasvav=true>. (10.04.2015)

¹⁹ Kindlustustegevuse seadus. – RT I 2004, 90, 616 ... RT I, 12.07.2014, 77.

Joonis 1. Töötuskindlustuse paiknemine erinevates õigusvaldkondades ja Eesti õigussüsteemis



Allikas: sotsiaalõiguse osas Aaviksoo, B., Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas, lk 8. Muus osas autori koostatud.

Kuna töötuskindlustus on sundkindlustus, siis töötuskindlustusmakse sooritamine ei ole vabatahtlik, samuti ei saa valida, kellele makse sooritatakse. Töötuskindlustusega hõlmatus on kohustuslik. Kindlustusandja on seadusega kindlaks määratud ning Eestis on selleks Töötukassa (TKindlS § 3 lg 3). Töötuskindlustushüvitist saab üksnes isik, kes on sooritanud töötuskindlustusmakseid ning kes on jäänud töötuks (TKindlS § 6 lg 1). Seejuures ei ole oluline, kas isikul tegelikult vajadus hüvitise saamiseks esineb või mitte, oluline on vaid see, et ta vastaks tingimustele. Kogu töötuskindlustussüsteemi finantseeritakse kindlustatute ja tööandjate töötuskindlustusmaksetest (TKindlS § 4 lg 1) ehk töötuskindlustusmakseid kogutakse ühiselt, kuid väljamakseid tehakse vaid abivajajatele ehk töötutele. Eesti töötuskindlustussüsteemi iseloomustab seega solidaarsus.

Sarnaselt Euroopa sotsiaalharta, makstakse töötajate kaitseks kolme liiki hüvitisi: töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (TKindlS § 5). Tegelikult finantseeritakse töötuskindlustusmaksetest ka Töötukassa tegevust ja sihtkapitali, tehakse eraldi reservkapitali ja makstakse töötuskindlustushüvitistelt tasutud sotsiaalmaksu, kuid antud töös käsitletakse üksnes väljamakstavaid hüvitisi ja nende saajaid.

Kuna töötuskindlustushüvitisi finantseerivad kõik töötavad inimesed, teatud eranditega, kuid hüvitisi saavad vaid teatud ühiskonnagrupi liikmed, siis tõstatab see tihti peale küsimuse PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse järgimisest.²⁰ Kõigi inimeste võrdsuse idee sätestati juba 1945. aastal ÜRO harta²¹ preambulis ja 1948. aastal ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonis. Samuti on võrdsuspõhimõtte olulisel kohal Euroopa Liidu aluslepingutes (nt ELL preambul, art 2, art 9, ELTL art 10, II osa) ja põhiõiguste hartas (art 20), mis on Eestile Euroopa Liiduga liitumisest alates vältimatud. Euroopa Liidu tasandil tuleneb töötuskindlustuse kui ühe sotsiaalkindlustuse osa suhtes oma ja teiste selles riigis elavate isikute võrdse kohtlemise kohustus veel Euroopa Liidu määruse 883/2004/EÜ²² sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta artiklist 4.

²⁰ Annus, T. jt, PõhiSK § 28, lk 364.

²¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004. a määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta – ELT L 166, 30.4.2004, lk 1), mis alates rakendamismääruse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 16.09.2009. a määrus (EÜ) nr 987/2009 kehtima hakkamisest alates asendab määrust (EMÜ) nr 1408/71.

Eestis plaanitakse sotsiaalkindlustuse valdkonnas suuri muudatusi ning vastav eelnõu²³ on juba ettevalmistamisel. Eelnõu planeeritav jõustumisaeg seadusena on 1. jaanuaril 2016²⁴. Sotsiaalministeeriumi väljatöötatud eelnõu eesmärgiks on ühendada töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seadused, et koondada töötusrisi ennetamise, kõrvaldamise ja vähendamise sotsiaalkaitse abinõud ning inimeste ja tööandjate õigused ja kohustused. Kuna sotsiaaloiguse valdkond on raskesti hoomatav ja mõjutatud mitmelt poolt, nii õiguslikest, poliitilistest kui ühiskondlikest aspektidest, on selle kooskõlalikus erinevate õiguse aluspõhimõtetega äärmiselt oluline. Seetõttu on vajalik analüüsida ka töötuskindlustuses esinevaid probleeme võrdse kohtlemise põhimõtte alusel.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja millises ulatuses rakendatakse Eesti töötuskindlustusõiguses võrdse kohtlemise põhimõtet ja analüüsida neid, millal mitterakendamine ei ole õigustatud. Teisiti öelduna, leitakse vastus küsimusele, kuidas leida tasakaal solidaarsuspõhimõtte ja isikliku vastutuse vahel ja millal on õigustatud olukorrad, kus makseid tasunud isik jääb hüvitisest ilma. Töö hüpoteesiks on, et Eesti töötuskindlustuse valdkonnas esineb olukordi, mil võrdse kohtlemise põhimõtet õigustamatult ei rakendata.

Eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks käsitletakse töö esimeses peatükis võrdse kohtlemise põhimõtte sisu Euroopa Liidu ja Eesti õiguses ning antakse ülevaade võrdse kohtlemise põhimõtte alusel juhtumite hindamise metoodikast. Töö teises peatükis käsitletakse töötuskindlustussüsteemi Eesti õiguses ning selgitatakse välja, millised on need juhud, mil sarnaseid isikuid või olukordi vaadatakse hüvitiste andmisel erinevana. Võimalusel analüüsitakse, kuidas on erineva kohtlemiseni jõutud ja millest on see tingitud. Töö kolmandas peatükis analüüsitakse konkreetseid juhtumeid võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt. Lähtuvalt töö eesmärgist, selgitatakse, kas erinev kohtlemine on lubatud või mitte. Võrdse kohtlemise põhimõtte sisu tehakse kindlaks eelkõige Eesti, aga ka Euroopa Liidu õigusaktide ja kohtupraktika ning erinevate teadusartiklite alusel. Probleemide tuvastamisel ja analüüsimisel tuginetakse asjakohastele maksualastele artiklitele, mida võib leida nii Eesti Maksuamkandjate Liidu ajakirjast MaksuMaksja kui Sihtasutus Iuridicum ajakirjast Juridica. Artiklid on heaks suunanäitajaks, sest kajastavad aktuaalseid probleeme ja juhivad tähelepanu seaduse või selle rakendamise puudustele. Samuti analüüsitakse kohtupraktikat, seaduse

²³ Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu. Kättesaadav: http://www.koda.ee/public/TKTT_eelnou_12_06_2014_3.pdf. (01.04.2015)

²⁴ Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: http://www.koda.ee/public/TKTT_eelnou_SK_12_06_2014_5_14.pdf. (01.04.2015)

eelnõusid ja nende seletuskirju, et leida, mis on seadusandja põhjendused mingi olukorra teatud viisil reguleerimiseks.

Töö kirjutamisel kasutatakse eelkõige võrdlevat meetodit. Eesti töötuskindlustusõiguses esinevaid probleeme võrreldakse omavahel võrdse kohtlemise põhimõtte alusel. Lisaks võrreldakse Eesti töötuskindlustusõigust teiste riikide analoogse õiguskorraga. Võrdlusriikideks on Saksamaa Liitvabariik (edaspidi ka Saksamaa) ja Soome Vabariik (edaspidi ka Soome). Saksamaa Liitvabariik on valitud seetõttu, et see on Eesti õiguse kujunemisel eeskujuks olnud. Ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetes on väga palju Saksa õiguse mõjutusi.²⁵ Soome Vabariik on valitud seetõttu, et paljud eestlased on Soomega tööõiguse ja sellega seotud õigussuhete kaudu seotud. Peale selle on Soomes elatustase kõrgem ja sotsiaalvaldkond rohkem arenenud kui Eestis, mistõttu võib sealt leida head eeskju.

²⁵ Laffranque, J. Eesti Põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – Juridica, nr 3, 2003, lk 186.

1. VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE ÕIGUSTEOREETILISED ALUSED JA RAKENDAMINE

1.1. Võrdse kohtlemise põhimõtte õigusteoreetilised alused Euroopa õigusruumis ja Euroopa Liidu õiguses

Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga 1. mail 2004, ei saa Eesti õiguses Euroopa Liidu õigust tähelepanuta jätta. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse²⁶ §-s 2 sätestatakse, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on nimetatud sätet tõlgendanud ja leidnud, et selle tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks²⁷. Veel on Riigikohus PS § 10 tõlgendades öelnud, et tulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõttest, kehtivad Eestis sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.²⁸

Julia Laffranque on Riigikohtu praktikast enne Euroopa Liiduga ühinemist, kus Riigikohus tugines oma otsustes²⁹ juba siis Euroopa Liidu õigusele kui Eesti õiguse allikatele, lugenud välja ja asunud seisukohale, et Euroopa õiguse üldtunnustatud põhimõtted olid juba liitumiseelselt Eesti õigussüsteemi osaks.³⁰ Kokkuvõtvalt võib asuda seisukohale, et Euroopa Liidu õigus on juba pikka aega omanud Eesti õiguses suurt rolli. Euroopa Liiduga ühinemisest on selle tähtsus ja osakaal aga veelgi suurenenud ning liidu õigust tuleb arvestada ka võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel Eestis, seda enam, et Eesti ja Euroopa Liidu õigus ei tohi olla vastuolus. Seega on oluline teada, kus asetseb võrdse kohtlemise põhimõte Euroopa Liidu õiguses.

Võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtted on Euroopa Liidu õiguses keskel kohal³¹, neid käsitlevad väga mitmed EL õigusaktid. Näiteks, ELL artikkel 2 sätestab teiste

²⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

²⁷ RKPJKo 3-4-1-3-06, p 15.

²⁸ RKPJKo 3-4-1-1-03, p 14; RKÜKo 3-4-1-6-12, p 131.

²⁹ Vt nt RKHKm 3-3-1-5-97, p 4, lõige 4.

³⁰ Laffranque, lk 184.

³¹ Burri, S. D. Towards More Synergy in the Interpretation of the Prohibition of Sex Discrimination in European Law? A Comparison of Legal Contexts and some Case Law of the EU and the ECHR. – Utrecht Law Review, 2013, vol 9, issue 1, p 80.

hulgas võrdsuse ja mittediskrimineerimise ühiskonnas väärtustena, millel Euroopa Liit rajaneb. Liidu institutsioonid, organid ja asutused peavad järgima kogu oma tegevuses võrdsuse põhimõtet, ja seda nii oma kui teiste liikmesriikide kodanike puhul (ELL art 9). ELTL keelab samuti igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel (art 18). Põhiõiguste harta art 20 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed, art-s 21 keelatakse igasugune diskrimineerimine ja art 15 lg 3 kaitseb ebavõrdse kohtlemise eest töötingimuste osas kolmandate riikide kodanikke, kellel on luba töötada liikmesriikide territooriumil. Lisaks on võetud vastu mitmeid diskrimineerimist keelavaid direktiive, näiteks direktiiv 2000/43/EÜ³², millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, ja direktiiv 2000/78/EÜ³³, millega luuakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

Euroopa õigusruumi võrdse kohtlemise vallas on oluline ka Euroopa inimõiguste konventsiooni³⁴ (edaspidi EIÕK) artikkel 14 ning konventsiooni lisaprotokoll 12. Euroopa Liit on ühinenud EIÕK-ga ning sellest tulenevad ühed liidu õiguse üldpõhimõtted (EL art 6 lg-d 2 ja 3). Konventsiooniga on Eesti liitunud alates 16.04.1996, kuid protokollid ei ole ratifitseeritud. Samamoodi on protokollid nr 12 jätnud ratifitseerimata paljud teised Euroopa Nõukogu liikmesriigid. Põhjuseks võib pidada protokollid peaaegu kõike hõlmavat sisu, mis muudab riigid ettevaatlikuks ja kartlikuks võimaliku kaebuste tulva ees. Eesti jaoks on siduv EIÕK art 14³⁵ ning protokollid 12 võib välja lugeda üksnes selle poliitilise sõnumi, milleks on diskrimineerimise üldine keelustamine.³⁶ EIÕK artikkel 14 ei ole iseseisev, vaid see täiendab asjakohaseid konventsiooni ja selle protokollide sätteid.³⁷ Töötuskindlustuse puhul on asjakohane säte protokollid nr 1³⁸ artikkel 1³⁹, mis sätestab vara kaitse. Kui isik kaotab

³² Euroopa Liidu Nõukogu 29.06.2000. a direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. – ELT L 180/22, 19.07.2000, lk 16-22.

³³ Euroopa Liidu Nõukogu 27.11.2000. a direktiiv 2000/78/EÜ, millega luuakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – ELT L 303/16, 02.12.2000, lk 79-85.

³⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.

³⁵ EIÕK art 14 sätestab: Käesolevas konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund.

³⁶ Maruste, R. Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigi, selle õiguse printsiibid ja kohaldamise praktika Euroopa Inimõiguste kohtus. – Juridica, 2008, nr 2, lk 69.

³⁷ Pennings, F. Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR? – Utrecht Law Review, 2013, vol 9, issue 1 (January), p 120.

³⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. – RT II 2010, 14, 55.

³⁹ EIÕK-i protokollid nr 1 artikkel 1 sätestab: (1) Igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud

õiguse sotsiaalsele hüvitisele, mis on tema vara, võib tegemist olla protokoll nr 1 artikli 1 rikkumisega. Nii on sotsiaalseid hüvitisi käsitletud EIK praktikas.⁴⁰ Kui seejuures on teda koheldud teistega ebavõrdselt, võib tõusetada EIÕK art 14 rikkumine seoses diskrimineerimisega.⁴¹

Sotsiaalkindlustuse valdkonnas reguleerib võrdset kohtlemist ja mittediskrimineerimist määrus nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta, mille reguleerimisalas on ka töötushüvitised (art 3 lg 1 p h). Sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine on Euroopa Liidu sotsiaalpoliitikas oluline ja keskne valdkond, mis loob eeldused tööjõu vabaks liikumiseks EL-s. Tööelu vältel on oluline säilitada liidu piires liikunud töötajatele töösuhtes omandatud sotsiaalkindlustusõigused, sh õigus töötushüvitistele. Oluline on ka tagada võõrtöötajate ja nende asukohariigi töötajate võrdne kohtlemine.⁴² Koordineerimissüsteem ei puuduta neid inimesi, kes ei lahku oma liikmesriigi territooriumilt või töötavad tööelu vältel ainult ühes liikmesriigis, ega ka kolmandate riikide kodanikke.⁴³ Määruse koordineerimismid mahuvad isikute vaba liikumise raamesse ja aitavad kaasa nende elustandardi ja tööhõive tingimuste parandamisele (p 1). Töötajate liikuvuse edendamiseks on vaja tagada kõikide liikmesriikide töötuskindlustussüsteemide ja tööhõiveteenuste tihedam ja tõhusam koordineerimine (p 32). Tuleb tagada, et erinevate siseriiklike sotsiaalkindlustuse alaste õigusaktide alusel oleks tagatud võrdne kohtlemine ühenduse piires (p-d 4 ja 5, art 4). Seejuures tuleb silmas pidada proportsionaalsust, et faktide või juhtumite võrdsustamine ei põhjustaks objektiivselt õigustamatuid tulemusi või samaliigiliste hüvitiste kattumist sama perioodi eest (p 12). Selleks, et võimalikult tõhusalt tagada liikmesriikides töötavate isikute võrdne kohtlemine, määratakse kindlaks, et üldjuhul kuuluvad kohaldamisele selle liikmesriigi õigusaktid, kus vastav isik töötab või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseb (p 17). Sellest üldreeglist võib siiski teha erandeid, kui konkreetne olukord õigustab teistsugust käitumist (p 18).

Euroopa Kohus (edaspidi ka EK) on üldjuhul seisukohal, et ebavõrdne kohtlemine või

tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. (2) Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.

⁴⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. Handbook on European non-discrimination law. Luxembourg: Publications of the European Union, 2011, p 72.

⁴¹ Pennings, lk 120 ja 128.

⁴² Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga. Seletuskiri. Välisministeerium, 2004, lk 123.

⁴³ *Ibid*, lk 124.

diskrimineerimine on erinevate reeglite rakendamine võrreldavatele olukordadele või sama reegli rakendamine erinevatele olukordadele.⁴⁴ Seega võib rikkumine väljenduda nii sarnaste juhtumite erinevas kohtlemises kui ka erinevate juhtumite sarnases kohtlemises. Taolise erineva lähenemise alusel eristatakse otsest ja kaudset diskrimineerimist.

Otsene diskrimineerimine leiab aset siis, kui ühte isikut koheldakse soo, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, usu, puude, vanuse või seksuaalse orientatsiooni tõttu ebasoodsamalt kui teist isikut võrreldavas olukorras. Kaudne diskrimineerimine on see, kui pealtnäha neutraalne säte, kriteerium või tegevus paneks üldise diskrimineerimise keeluga kaitstud isikud ebasoodsamasse olukorda kui teised isikud, välja arvatud juhul, kui see säte, kriteerium või tegevus on objektiivselt õigustatud, seadusliku eesmärgiga ning eesmärgi saavutamiseks valitud vahendid on sobilikud ja vajalikud ehk proportsionaalsed.⁴⁵

Näiteks on otsese diskrimineerimise juhtumi Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) tuvastanud kohtuasjas *Andrejeva vs. Läti*.⁴⁶ Tegemist oli kodakondsuse alusel diskrimineerimisega EIÕK art 14 kohaselt, kui kaebaja pensionit ei arvestatud pärast Läti iseseisvumist sama perioodi eest kui oleks arvestatud Läti kodanikele. Nimelt oli kaebaja sündinud Kasahstanis ja asus Lätti elama 12-aastaselt. Seejuures oli Läti sel ajal ainus riik, kes kaebaja eest vastutas, sest kaebaja oli kodakondsuseta isik. Kaebaja pensioni arvestamisel jäeti arvetusest välja Kiievis ja Moskvas tehtud töö aeg, mis kuulusid sel ajal NSVL-I nagu ka Läti. Läti riik argumenteeris, et kaebaja saab pensionit samadel alustel nagu Läti kodanikud siis, kui ta saab naturalisatsiooni korras Läti kodakondsuse. Kohus aga leidis, et see välistaks EIÕK artikkel 14 mõtte üldse, kui probleemi lahendus oleks kodakondsuse omandamine ja mitte kodakondsuse alusel ebavõrdse kohtlemise kõrvaldamine.

EIK ei ole veel välja töötanud sellist kaudse diskrimineerimise kontseptsiooni, nagu seda on teinud Euroopa kohus ja nagu on sätestatud ka erinevates Euroopa Liidu õigusaktides.⁴⁷ Siiski leidub näiteid mõlema kohtu praktikas. Ühe kaudse diskrimineerimise juhtumiga oli tegemist EIK asjas *Horvath ja Kiss vs. Ungari*⁴⁸, kus tuvastati, et Ungari erivajadustega laste koolides

⁴⁴ EKo 14.02.1995, C279/93, *Shumacker*, p 30.

⁴⁵ Maliszewska-Nienartowicz, J. Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line? – International Journal of Social Sciences, 2014, III (I), p 41.

⁴⁶ EIKo, 18.02.2009, 55707/00, *Case of Andrejeva v. Latvia*, § 87, 88, 91, 92.

⁴⁷ Pennings, p 123.

⁴⁸ EIKo, 29.01.2013, 11146/11, *Case of Horvath and Kiss v. Hungary*.

õppis ebaproportsionaalselt palju mustlase päritolu lapsi võrreldes teistega. Kohus leidis, et nad oleksid saanud õppida ka tavakoolis. Erivajadustega laste kooli loomisega löid Ungari ametivõimud olukorra, kus neil lastel on hiljem madalama tasemega haridussüsteemist praktiliselt võimatu välja murda. Kaudne diskrimineerimine seisnes selles, et pealtnäha neutraalsed kriteeriumid, mille alusel lapsed erivajadustega laste koolidesse määrati, olid justkui samad kõigile, kuid tegelikkuses vastasid kriteeriumitele enamasti mustlase päritolu lapsed. Kohus leidis, et rikuti EIÕK artklt 14. Ilmselge näide kaudsest diskrimineerimisest rahvuslikkuse alusel tõusetub ka residentsuse tingimusest hüvitiste saamisel. Tingimus mõjutab tavaliselt välismaalasi rohkem kui oma kodanikke, sest tihtipeale esineb olukordi, kus välismaalane ei ela selles riigis, kus ta töötab.⁴⁹

Kokkuvõttes on otsene diskrimineerimine olukord, kus ühte isikut koheldakse teistest sarnases olukorras olevatest inimestest halvemini ning tegemist on konkreetselt EIÕK art 14 nimetatud tunnuse alusel diskrimineerimisega. Kaudne diskrimineerimine on aga olukord, milles koheldakse ühtemoodi inimesi, kes on tegelikult erinevates olukordades. Mitte käsitus ei ole erinev, vaid sellest tulenevad tagajärjed avalduvad erinevatel inimestel erinevalt.⁵⁰ Antud töös uuritakse Eesti töötuskindlustussüsteemis esinevaid probleeme, mille puhul võib esineda nii otsest kui kaudset diskrimineerimist – samas olukorras olevaid inimesi koheldakse erinevalt või erinevas olukorras inimesi koheldakse samamoodi. Tõenäolisemalt on tegemist siiski otsese diskrimineerimise olukordadega, sest töötuskindlustuses on suurem probleem see, kui keegi jäetakse hüvitisest ilma, kuigi temaga sarnases olukorras inimestele seda võimaldatakse.

Võrdsusprobleemi on sügavalt käsitlenud Isaiah Berlin ja leidnud, et inimesi tuleb igas mõttes kohelda ühtsel ja identsel viisil seni, kuni ei ole piisavaid põhjusi seda mitte teha. Inimesed on valmis mõistma ja aru saama, et mõned on võimekamad kui teised ja vastavalt läheb ühtedel paremini kui teistel. Kuid inimesed tunnevad end vägagi riivatuna, kui nendega sarnaseid inimesi koheldakse erinevalt ja ebavõrdselt. Seda tajutakse ebaõigluse ja hoolimatusena, mis riivab inimväärikust.⁵¹

⁴⁹ Pennings, p 123.

⁵⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, p 29.

⁵¹ Maruste, lk 68.

Kuigi Euroopa Liidu õigusaktidest ja kohtupraktikast tuleb selge kohustus võrdseks kohtlemiseks ja mittediskrimineerimiseks, siis teatud juhtudel, objektiivse õigustatuse olemasolul, on kaudne diskrimineerimine siiski lubatud. EIK on oma praktikas öelnud, et konventsiooni liikmesriikidele on antud õigus ise otsustada, millal on vajalik sarnaseid olukordi kohelda erinevalt.⁵² Seda seetõttu, et liikmesriigid omavad oma ühiskonna ja selle vajaduste kohta kõige paremat infot ning suudavad printsiibis paremini otsustada, mis on parim nende ühiskonnale ja majandusele. EIK ei sekku üldiselt liikmesriigi poliitilistesse otsustesse, välja arvatud juhul, kui selleks on väga kaalukas põhjendus ehk ilmselgelt puudub erinevaks kohtlemiseks mõistlik alus.⁵³ Järgnevalt vaadataksegi, kus asetseb võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimise keeld Eesti õiguses ning kas esineb erinevusi Euroopa Liidu õigusega. Töö teises peatükis vaadatakse täpsemalt Eesti töötuskindlustussüsteemi ning selgitatakse välja, millistes olukordades on Eestis otsustatud erinevaid isikute gruppe töötuskindlustuse valdkonnas kohelda erinevalt.

1.2. Võrdse kohtlemise põhimõtte õigusteoreetilised alused Eesti õiguses

Tänapäeva demokraatlikus ühiskonnakorralduses peavad demokraatia taotlejad pidama kinni mõnedest väga põhimõttelistest alustest. Õigusriiklikult organiseeritud Eesti riigi ülimaldiks põhiväärtuseks on nimetatud inimese ja riigi omavahelisi suhteid. Nimelt pole mitte inimene loodud riigi jaoks, vaid riik inimese jaoks.⁵⁴ Põhiseaduse preambulgi konstateerib, et riigi mõtte on oma rahva, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Rahva ja riigi omavaheliste suhete tasakaalu tagab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10). Demokraatia on tulnud printsiibist, et igal inimesel on võrdne väärtus. Ühe inimese kohtlemine vähemväärtuslikuna kellestki teisest, põhjustab loomulikult valu ja kannatust, aga rikub ka selle inimese inimväärikust. Kui erinevusi on vaja teha, siis on väga oluline, et eristamine toimuks ratsionaalsetel alustel.⁵⁵

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 12 sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte ning § 11 sätestab, millal ja kuidas võib isikute õigusi ja vabadusi piirata, sh võrdse kohtlemise põhimõttest

⁵² EIKo, 16.09.1996, 17371/90, *Case of Gaygusuz v. Austria*, p 42.

⁵³ Pennings, p 121.

⁵⁴ Narits, R, PõhiSK sissejuhatus, lk 24.

⁵⁵ Monaghan, K. *Equality and Non-discrimination*. – Judicial Review. Oxford: Hart Publishing, 2011, p 418.

tulenevad õigusi ja vabadusi. Käesolevas alapunktis käsitletakse võrdse kohtlemise põhimõtet teoreetiliselt eelkõige lähtuvalt PS §-st 12 ning järgmises alapunktis vaadatakse võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevate õiguste piiramise metoodikat, sh proportsionaalsuse põhimõtet PS § 11 alusel.

PS § 12 lg 1 ls 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Sama lõike ls 2 sätestab, et kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. PS §-i 12 iseloomustab, nagu ka näiteks EIÕK artiklit 14, suur üldistuse aste. See on tüüpiline konstitutsioonilistele normidele, sest sätte kõrge abstraktsiooniaste võimaldab kaasas käia ühiskonna muutuste ja arengutega. Niivõrd üldine säte jääb aga paratamatult paljudele arusaamatuks ja seetõttu kaitse ebaefektiivseks. Eestis ei ole põhjalikke võrdset kohtlemist tagavaid eriseaduseid, mistõttu jääb suur roll võrdsusõiguste sisustamisel kohtute kanda.⁵⁶

Hetkel kehtivad meil soolise võrdõiguslikuse seadus⁵⁷ (edaspidi SoVS) ja võrdse kohtlemise seadus⁵⁸ (edaspidi VõrdKS). SoVS keelab isikute diskrimineerimise soo põhjal ning edendab naiste ja meeste võrdõiguslikkust (§ 1 lg 1). Üldiselt on VõrdKS § 1 alusel keelatud diskrimineerimine rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. VõrdKS puudutab muu hulgas ka isikute diskrimineerimise keelamist sotsiaalkindlustusteenuste saamisel, kuid seda ainult rahvuse, rassi või nahavärvuse alusel (VõrdKS § 2 lg 1 p 5). Seega on tegemist kinnise loeteluga, mis tähendab, et diskrimineerimise keeld võrdse kohtlemise seaduse alusel ei ole nii lai kui näiteks põhiseadusest tulenevalt ning see jätab paljud olukorrad reguleerimisalast välja. Lisaks on seadus ka liiga põgus. Seega ei ole Eestis võrdse kohtlemise põhimõte eriseadustega piisavalt reguleeritud ning põhimõtte sisustamisel ja kohaldamisel toetutakse suuresti kohtupraktikale. Samas ei ole ka kohtupraktika olnud alati üksmeelne.

⁵⁶ Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riiigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – Juridica, 2003, nr 2, lk 107.

⁵⁷ Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I 2004, 27, 181 ... RT I, 26.04.2013, 9.

⁵⁸ Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.

Riigikohus on oma varasemas praktikas eristanud PS § 12 lg 1 esimest ja teist lauset kui üldist võrdsuspõhiõigust (ls 1) ja erilisi võrdsuspõhiõigusi (ls 2).⁵⁹ 2011. aastal asus Riigikohus aga uuele seisukohale, mille järgi vahetegu PS § 12 lg 1 esimese ja teise lause diskrimineerimisaluste ja riive legitiimsete eesmärkide vahel ei ole põhjendatud, sest esimeses lauses sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes.⁶⁰ Töö autori hinnangul sätestab PS § 12 lg 1 esimene lause kohustuse, et kõiki peab kohtlema võrdselt, teine lause aga keelu, et kedagi ei tohi diskrimineerida ehk kohelda erinevalt. Diskrimineerimise keelu puhul toob seadus välja ka konkreetseid alused, mil diskrimineerimine on keelatud, kuid mitte ammendatult, sest on ka alus “muude asjaolude tõttu”. Kuna tegemist on lahtise loeteluga, siis sätestab see näited, millal võrdsest kohtlemisest ei tohi kõrvale kalduda. Mõlemad laused on sisuliselt võrdse kohtlemise põhimõttele vastavad, lihtsalt üks sätestab kohustuse ja teine keelu. Seega nõustub töö autor eeltooduga, et PS § 12 lg 1 puhul on tegemist ühtse ja üldise võrdsuspõhiõigusega ning esimese ja teise lause vahel vahetegemine pole vajalik. Esimese ja teise lause erinevus võib olla selles, et esimese lause alusel on võimalik objektiivse ja mõistliku eesmärgi olemasolul teha võrdsest kohtlemisest erandeid, kuid teise lause puhul ei ole võimalik kedagi erandlikult diskrimineerida.

K. Lõhmus on leidnud, et kuigi PS § 12 lg 1 ls 2 sätestab lahtise loetelu, millistel alustel diskrimineerimine keelatud on, siis diskrimineerimise aluse “muude asjaolude tõttu” sisustamine ei saa olla suvaline. Alused, mille arvel kataloogi täiendatakse, peavad omama samaväärset kaalu alustega, mis kataloogis nimetatud on.⁶¹ Antud töö seisukohalt on ehk kõige olulisemad PS § 12 lg 1 ls-st 2 tulenevad alused diskrimineerimise keelu kohaldamisel rahvus, päritolu ning varaline ja sotsiaalne seisund. Välistada ei saa, et teatud juhtudel tuleb sisutada ka alus muude asjaolude tõttu. Nagu eelpool sai väljatoodud, kohaldab Riigikohus PS § 12 lg 1 esimest ja teist lauset ühtse ja üldise võrdsuspõhiõigusena. Ka T. Annus kinnitab seda seisukohta, kuigi natukene erineva nurga alt. Nimelt leiab ta, et diskrimineerimiskeeldude kataloog on kõigest näitlik ja sisaldab erineva väärtusega kriteeriume. Näiteks varaline ja sotsiaalne seisund on tema arvates vähem olulised kui rass ning kõik peab lõpuks taanduma proportsionaalsuse kontrollile.⁶² Teisisõnu näeb T. Annus

⁵⁹ Madis, E., PõhiSK § 12, lk 165-166.

⁶⁰ RKÜKo 3-4-1-12-10, p 31.

⁶¹ Lõhmus, lk 108.

⁶² Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001, lk 299.

samuti PS § 12 lg-t 1 ühtsena ning võrdse või ebavõrdse olukorra tuvastamine peab lähtuma konkreetsetest asjaoludest. PS § 12 lg 1 ls 1 keelab igasuguse ebavõrdse kohtlemise ning sellest tulenevalt ei tohiks ka ls-st 2 tulenev diskrimineerimine mingitel alustel olla lubatav. Seega ei tohiks muude asjaolude sisutamisel ka antud töös probleemi tõusetuda, küll aga peab ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks olema rangelt analüüsitud, kas ebavõrdseks kohtlemiseks oli arvestatav põhjus või mitte.

Eeltoodu põhjal on PS § 12 lg 1 näol tegemist igapäevase subjektiivse põhiõigusega, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, va kui kehtib eriline võrdsuspõhiõigus.⁶³ Erilised võrdsuspõhiõigused tulenevad PS §-dest 9 lg-st 1, 27 lg-st 2, 30 lg 1 esimesest lausest, 60 lg 1 kolmandast lausest ja § 156 lg 1 kolmandast lausest. Lisaks võib võrdsuspõhiõiguse tuletada PS § 32 lg-st 1 omandi võrdse kaitstuse aspektist.⁶⁴ Antud töös, ehk töötuskindlustuse puhul on neist oluline omandi võrdse kaitse kohustus (PS § 32 lg 1), kuivõrd sotsiaalseid hüvitisi käsitletakse isiku varana (vt käesoleva töö p 1.1.).

On selge, et PS § 12 lg 1 kohustab kohaldama seadust kõigile ühtviisi. Vähem selge on, kas kõnealune paragrahv hõlmab õigusloome võrdsust ehk kas seadusandja on selle poolt seotud samamoodi kui iga seaduse kohaldaja.⁶⁵ Küsimus on antud töös asjakohane, sest uuritakse, kas töötuskindlustusseaduses on õigusloomes järgitud võrdsuse põhimõtet. Riigikohus on kinnitanud, et PS § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses ja seega peavad seadused ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.⁶⁶ Põhiseaduse kommentaarides on Riigikohtu seisukohaga nõustunud ning selgitatud, et seaduse kohaldamise võrdsus tuleneb juba PS § 3 lg 1 esimesest lausest, mis sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Ka PS § 14 kohustab seadusandjat õiguste ja vabaduste tagamiseks.⁶⁷ Arvestada tuleb, et seejuures on seadusandjal siiski avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.⁶⁸ Inimeste võrdsuse tagamiseks on elementaarne, et nii seaduste sisu kui nende kohaldamine peavad vastama võrdse kohtlemise põhimõttele. Vastasel juhul võiks seadusandja reguleerida erinevaid valdkondi

⁶³ Madis, E., PõhiSK § 12, lk 166.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, lk 171.

⁶⁶ RKÜKo 3-1-1-77-02, p 22.

⁶⁷ Madis, E., PõhiSK § 12, lk 172.

⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-8-08, p 32; RKPJKo 3-4-1-2-02, p 17.

meelevaldselt ning rikkuda kõike seda, mida võrdse kohtlemise põhimõtte kaitseb, näiteks inimväärikust.

Põhiseaduse § 12 lg 1 on Eesti õiguskorras võrdse kohtlemise baassäte, mis kohaldub kahtlemata ka maksuõiguses ja töötuskindlustusõiguses. Kuivõrd töötuskindlustusel on oma koht sotsiaalõiguses ja maksuõiguses ning sellel on ka kindlustusõiguslikke jooni, siis on vajalik käsitleda, kas töötuskindlustuse eriline paiknemine õigussüsteemis toob kaasa erisusi võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldumisel või kohaldamise alustes.

Sotsiaalõiguses käsitleb lisaks põhiseadusele võrdse kohtlemise põhimõtte kohustuslikkust eelmainitud võrdse kohtlemise seadus. VõrdKS § 2 lg 1 p-st 5 tuleneb, et isikute diskrimineerimine rahvuse, rassi või nahavärvuse tõttu on keelatud sotsiaalkindlustusteenuste saamisel. Kuna töötuskindlustushüvitis on ka üks sotsiaalkindlustuse liik, siis tähendab see, et töötuskindlustushüvitiste andmisel ei tohi kedagi rahvuse, rassi või nahavärvuse alusel diskrimineerida. Sotsiaalsete õiguste garanteerimise üheks eesmärgiks on tagada igaühele ühiskondlikus ja tööelus osalemise võimalus ja selle abil tõrjutute (sh tööjõuturult tõrjutute) osakaalu vähendamine.⁶⁹ Töötuskindlustushüvitise üheks eesmärgiks on just see, et isikul oleks vahendeid uue töökoha leidmiseks, nt transport tööintervjuule jmt. On selge, et praktikas võib ette tulla ka muudel kui vaid rassi, rahvuse või nahavärvuse alusel isikute diskrimineerimist töötuskindlustushüvitisest ilmajätmisel. Sellisel juhul ei ole neile tagatud tööelus osalemise võimalust, sest neil ei pruugi olla pärast töö kaotust vahendeid uue töökoha otsimiseks. Seetõttu ei ole võrdse kohtlemise seadus siinkohal piisav ja diskrimineerimise juhtudel muudel alustel, kui on nimetatud VõrdKS § 2 lg-s 1, tuleb pöörduda PS § 12 lg 1 poole.

Kindlustusõiguse puhul pakub kindlustusandja teenust, mille sisuks on tasu eest kliendi riski enda kanda võtmine⁷⁰. Töötuskindlustus on aga eriline selles mõttes, et klient on kohustatud selle kindlustuse võtma ja riik on kohustatud kindlustussüsteemi looma ja seda haldama. See kohustus tuleb riigile PS § 28 lg-st 2, mis sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile puuduse korral. See õigus laieneb ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikutele, kui seadus ei sätesta teisiti. Riigikohus on öelnud, et sätte esemelises kaitsealas on

⁶⁹ Aaviksoo, B., Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – *Juridica*, 2003, eriväljaanne, lk 10.

⁷⁰ Jorion, P. *Value at Risk. The New Benchmark for Managing Financial Risk*. New York: McGraw-Hill, 2001, lk 8.

ka õigus saada hüvitist tööta oleku (töö puudus, töö puudumine või töö kaotus) puhul, sest põhiõiguste esemelist kaitseala tuleb tõlgendada võimalikult laialt.⁷¹ Samas ei näe PS § 28 lg 2 ette, et töötuks jäämise puhul peab riik andma abi just töötuskindlustushüvitise näol, vaid abi võib anda ka teistes vormides.⁷² Kui aga teatud riski ilmnemisel antakse abi just töötuskindlustushüvitise näol, siis on selge, et selle saajaid peab kohtlema võrdselt. Kuna kindlustusõiguses ei tule seadusest erinevate võrdse kohtlemise kohustuseks või diskrimineerimise keelamiseks, tuleb kohaldada üldnorme. Töötuskindlustuse puhul on asjakohased PS § 12 lg 1 ja VõrdKS.

Kuigi töötuskindlustus on justkui kindlustus, sarnaneb see ehk kõige rohkem siiski maksuga. Maksuõiguses räägitakse võrdse kohtlemise puhul ühetaolise maksustamise põhimõttest, mis tulenebki PS § 12 lg-st 1. Põhimõte leiab väljenduse näiteks MKS § 15 lg-s 1, milles kohaselt on maksuseadustele antavate selgituste ja juhendite eesmärgiks tagada seaduste ühetaoline kohaldamine. See tähendab, et maksuprivileegide andmine või maksumaksjate diskrimineerimine on keelatud.⁷³ Ühetaolise maksustamise põhimõte seisneb seaduse üldkehtivuses ehk kõikide subjektide võrdses kohtlemises. Võrdsus tuleb tagada nii formaalses (maksuseaduse rakendamisel) kui materiaalses maksuõiguses (maksuseaduses).⁷⁴ Seega tuleneb ka ühetaolise maksustamise põhimõttest, et maksuõigus on ka õigusloomes võrdse kohtlemise põhimõttega seotud ehk isikute võrdne kohtlemine algab juba seadusandjast. Ühetaolise maksustamise põhimõtte kohaselt peavad maksuobjekt, maksubaas, maksu tasumise kord ja maksumäär olema kõikide suhtes ühesugused, ei ole lubatud võrdsetes tingimustes olevate isikute erinev maksustamine või soodustuste tegemine ainult mõnele kategooriale isikutest.⁷⁵ Siit nähtub, et ühetaolise maksustamise põhimõte ei hõlma endas hüvitiste maksmist. See tuleneb sellest, et üldjuhul maksudel puudub otsene vastuhüve maksumaksja jaoks (maksukorralduse seaduse⁷⁶ (edaspidi MKS) § 2). Töötuskindlustusmaksel aga on konkreetne vastuhüve – töötuskindlustushüvitis, koondamishüvitis või hüvitis tööandja maksejõuetuse korral. Seega teeb töö autor ühetaolise maksustamise põhimõttest tulenevalt järelduse, et ühetaolise maksustamise põhimõte on asjakohane töötuskindlustusmakse puhul, kuivõrd seda käsitletakse MKS § 3 lg 4 kohaselt

⁷¹ RKHKo 3-3-1-27-11, p 11.

⁷² *Ibid*, p 16.

⁷³ Lehis (viide 17), lk 32.

⁷⁴ Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. – *Juridica*, 1999, nr 5, lk 239-235, p 2.

⁷⁵ *Ibid*, p 2.

⁷⁶ Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.

samamoodi kui riiklikku maksu, kuid mitte töötuskindlustushüvitise maksmisel. Töötuskindlustushüvitise korral kehtib võrdse kohtlemise põhimõtte tulenevalt PS § 12 lg-st 1. Arvestades, et ka ühetaolise maksustamise põhimõtte tuleneb nimetatud põhiseaduse sättest, siis on nii töötuskindlustusmakse kui töötuskindlustushüvitise alused võrdse kohtlemise põhimõtte kontrollimiseks maksuõiguses siiski samad.

Järgnevalt vaadatakse, kuidas võrdse kohtlemise põhimõtet praktikas rakendatakse. Esmalt antakse ülevaade Euroopa Liidu ja EIÕK alusel ning seejärel Eesti õiguskorras, eelkõige põhiseaduse § 12 lg 1 alusel võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise meetoditest.

1.3. Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine

Eelnevalt käsitleti võrdse kohtlemise põhimõtet erinevates õigussüsteemides ja erinevate õigusaktide alusel. Eelkõige keskenduti EIÕK-le, Euroopa Liidu õigusele ja Eesti õigusele. Kuigi alused on sarnased, on vajalik eraldi kontrollida, kuidas iga nimetatu korral võrdse kohtlemise põhimõtet ja diskrimineerimise keeldu praktikas kohaldatakse, sest Euroopa õiguse rakendamiseks peab juhtumil olema ka Euroopa Liidu õigusesse puutuv element. Kui see element puudub, on asjakohane Eesti siseõigusest tulenevad alused ja meetodikad. Kuna antud töö eesmärk on välja selgitada just Eesti töötuskindlustusõiguses esinevad probleemid seonduvalt võrdse kohtlemise põhimõttega, siis on peamine rõhk ka Eesti õigusaktidest tuleneval meetodikal.

Euroopa Liidu Kohus kohaldab kolme erinevat standardit, kui kontrollib õigusakti vastavust võrdse kohtlemise põhimõttele. Need standardid varieeruvad madalast uurimistasemest kõrgendatud, range uurimiseni ning hõlmavad endas erinevaid võrdlevaid hinnanguid ja tasakaalustusmeetode. Esimene standard on madal uurimistase.⁷⁷ EK on öelnud, et erinevat kohtlemist ei pruugi alati pidada diskrimineerimiseks, välja arvatud juhul, kui see on meelevaldne. Teisisõnu, erinev kohtlemine on diskrimineerimine siis, kui sellel puudub piisav õigustus ja see ei põhine objektiivsetel kriteeriumitel.⁷⁸ EK hoidub seega madala

⁷⁷ Croon, J. Comparative Institutional Analysis, the European Court of Justice and the General Principle of Non-Discrimination – or – Alternative Tales on Equality Reasoning. – European Law Journal, March 2013, Vol 19, No 2, p 154.

⁷⁸ EKo, 15.09.1982, Case 106/81, *Case of Julius Kind KG v. EEC*, p 22.

uurimistaseme juures võrreldavate olukordade erinevuste ja sarnasuste üksikasjalikust uurimisest ning hindab selle asemel üksnes erinevat kohtlemist, vaadates kas erinevale kohtlemisele leidub põhjendatud õigustus või on see meelevaldne.⁷⁹ See sarnaneb Saksamaa Föderalse konsitutsioonikohtu käsitlesele, milles leitakse et konstitutsioonikohtud peaksid põhiseadusevastaseks tunnistama üksnes sellised erineva kohtlemise olukorrad, mille puhul toimub ilmselge võrdsuse eitamine.⁸⁰ Üldreeglina, kui EK kohaldab ebavõrdse kohtlemise uurimiseks madalat uurimistaset ja leiab mingisuguse õigustuse ebavõrdsele kohtlemisele, siis suure tõenäosusega kuulutatakse erinev kohtlemine õigustatuks.⁸¹

Ranget uurimistaset kohaldab EK siis, kui hindab võrreldavate gruppide erinevat kohtlemist. Kohus ei piirdu mitte üksnes objektiivse põhjuse otsimisega, vaid vaatab üksikasjalikult, kas võrreldavate gruppide objektiivsed erinevused õigustavad erinevat kohtlemist. Selleks võrreldakse adekvaatse võrdlusaluse korral erinevusi valitud gruppide vahel ebasoodsate mõjudega teise grupi jaoks ning hinnatakse, kas ebavõrdne kohtlemine on õigustatud. Üks näide range uurimistaseme kohaldamisest on meeste ja naistele võrdväärse palga maksmise asjades.⁸²

Kolmas standard, mille järgi EK hindab, kas tegemist on võrdse või ebavõrdse kohtlemisega, jääb kahe eeltoodu vahepeale ning seda võibki nimetada vahepealseks uurimistasemeks. Erinevalt madala uurimistasemega asjadest ei vaadata siin ainult objektiivse õigustatuse olemasolu ebavõrdseks kohtlemiseks, aga teisest küljest ei tegeleta ka gruppide erinevuste kaalumise nagu range uurimistaseme puhul. Vahepealsel uurimistasemel kasutatakse proportsionaalsuse testi, mis võimaldab arvesse võtta võrreldavate gruppidega mitteseotuid aspekte.⁸³ Proportsionaalsuse testi puhul hindab kohus, kas eristamisel oli seaduslik eesmärk ning kas eristamine oli sobiv, vajalik ja mõõdukas. Kohus ütles, et ühenduse õigus nõuab, et sarnaseid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. Lisaks ütles kohus ka seda, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine erineva kohtlemise tõttu eeldab, et kõnealused

⁷⁹ Croon, p 155.

⁸⁰ Leibholz, G. Die gleichheit vor dem gesetz: eine studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer grundlage. Otto Liebmann, 1925, p 72.

⁸¹ Croon, p 156.

⁸² Croon, p 156.

⁸³ Croon, p 157.

olukorrad sarnanevad kõigi neid iseloomustavate asjaolude poolest.⁸⁴ Seega, kokkuvõttes on ka proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamiseks vaja siiski esmalt tuvastada, kas erinevaks kohtlemiseks esineb objektiivne eesmärk (madal uurimistase) ja samuti, kas olukorrad on võrreldavad ehk sarnased (võrdluseks – range uurimistase hindab võrreldavate gruppide objektiivseid erinevusi erineva kohtlemise õigustamise seisukohast). Seetõttu võib käesoleva töö autori hinnangul pidada proportsionaalsuse testi alusel võrdse kohtlemise põhimõtte hindamist kõige rangemaks.

Euroopa Inimõiguste Kohtus on samuti diskrimineerimiskaebuste hindamiseks välja kujunenud kindlad põhimõtted ja metoodika. EIK-l on suhteliselt lai tõlgendamisvabadus, mida saab pidada diskrimineerimise aluseks ja mida mitte, sest EIÕK art 14 annab selles osas lahtise loetelu. Siiski saab artiklit 14 kohaldada üksnes koostoimes EIÕK-s sisalduva õiguse või vabaduse kaitseks. Seega ei kerki diskrimineerimise probleem üles juhul, kui see ei seonu konventsiooniga kaitstud õiguse või vabadusega. EIK-i metoodika võrdse kohtlemise põhimõtte kontrollimiseks sarnaneb paljuski EK metoodikaga. Esmalt vaatab EIK, kas tegemist on sarnase ehk võrreldava olukorraga. Olukordade võrreldavust hinnatakse eelkõige kohtlemise eesmärgi alusel. Teiseks vaatab EIK, kas erinevus kohtlemises on objektiivselt ja veenvalt põhjendatud. Olukorda tuleb hinnata ka proportsionaalsuse kriteeriumist lähtudes. Seega on diskrimineerimisega tegemist siis, kui võrdseid olukordi koheldakse erinevalt ilma objektiivse ja mõistliku õigustuse või puudub proportsionaalsus taotletavate eesmärkide ja rakendatud vahendite alusel.⁸⁵ Sama kehtib ka siis, kui riigid ilma objektiivse ja mõistliku selgitusega ei kohtle oluliselt erinevas situatsioonis olevaid inimesi erinevalt.⁸⁶ EIK-i metoodika erineb EK omast, et rakendamine algab sellest, kas on rikutud EIÕK art 14 ja mõnda konventsiooniga tagatud põhiõigust või –vabadust. Kokkuvõtvalt sarnaneb EIK-i metoodika EK kolmele uurimistasemele: objektiivse õigustuse hindamine sarnaneb madalale uurimistasemele, proportsionaalsuse testi kohaldamine vahepealsele uurimistasemele ning samas vaatab EIK ka erinevas situatsioonides isikute kohtlemist erinevalt, mida teeb EK rangelt uurimistasemel.

Nagu eelpool toodud, Eesti õigussüsteemis on kõige üldisemaks ja laiemaks aluseks võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimise keelu kohaldamiseks PS § 12 lg 1. See on

⁸⁴ EKo 16.12.2008, C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine jt v. Premier ministre jt*, p-d 23, 25, 47.

⁸⁵ Maruste, lk 69-70.

⁸⁶ EIKo 6.04.2000, 34369/97, *Thlimmenos v. Kreeka*, p 44.

võrdsuspõhiõiguse säte, mis kaitseb võrdseid ebavõrdse ja ebavõrdseid võrdse kohtlemise eest.⁸⁷ Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamist PS § 12 lg 1 alusel on palju käsitletud ning kõige paremini ehk välja toodud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides ning R. Alexy käsitluses.⁸⁸ Mõlemad näevad võrdsuspõhimõtte kontrollstruktuuri kaheastmelisena. Esimesel astmel tuleb tuvastada vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu (olukorda), keda või mida omavahel võrrelda.⁸⁹ Seejuures saab küsimus ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldud isikud, grupid või faktilised asjaolud on omavahel võrreldavad ehk konkreetse eristamise aspektist analoogilises olukorras.⁹⁰ Põhimõtteliselt on kõik kõigiga võrreldavad,⁹¹ kuid oluline on määratleda võrdluse lähtekoht, mis sõltub konkreetse kaasuse küsimuse püstitusest.⁹² Õige võrdlusaluse leidmiseks tuleb vahel määratleda kõiki võrreldavaid isikuid iseloomustavad olulised tunnused.⁹³ Ühiseks soomõisteks tuleb valida iga kord kõige kitsam ühine soomõiste, sest kui soomõisted muutuvad liiga avarateks, muutuvad ka ebavõrdsed kohtlemised kiiresti ebaolulisteks. Näiteks, ei ole mõtet tegeleda küsimusega, kas ämmaemandate vanusepiir on kooskõlas sellega, et kirjanikel puudub vanusepiir.⁹⁴

Teisel astmel kontrollitakse diferentseerimise põhiseaduspärasust ehk seda, kas erinev kohtlemine on toimunud meelevaldselt või on selleks olemas piisav õigustus. Alexy järgi tuleb esmalt otsustada, kas vajalik on ainult meelevaldsuse kontroll või rangem proportsionaalsuse kontroll.⁹⁵ Meelevaldsus on mõistlikkuse vastand ehk ebavõrdne kohtlemine on meelevaldne ja rikub seetõttu PS § 12 lg-t 1, kui selle põhjendamiseks ei leidu ühtegi mõistlikku, sisult vastuvõetavat põhjust.⁹⁶ Enamikul juhtudel piisab mõistlikkuse kontrollist ja legitiimse eesmärgi tuvastamisest, kui teatud juhtudel võib kontroll ulatuda proportsionaalsuse printsiibi täieliku rakendamiseni. Ebaproportsionaalse diskrimineerimise keeld rakendub reeglina diskrimineerivate, eelkõige PS § 12 lg 1 teise lause korral, ja vabadust piiravate ebavõrdsete kohtlemiste puhul (seega teatud juhtudel ka § PS § 12 lg 1

⁸⁷ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

⁸⁸ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001.

⁸⁹ Madis, E., PõhiSK § 12, lk 167.

⁹⁰ RKÜKo 3-4-1-2-05, p 40; RKÜKo 3-3-1-101-06, p 23.

⁹¹ Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-101-06, p 8.4.

⁹² Madis, E., PõhiSK § 12, lk 168.

⁹³ RKÜKo 3-3-1-47-03, p 25.

⁹⁴ Alexy, p 7.1.7.

⁹⁵ *Ibid*, p 7.1.7.

⁹⁶ *Ibid*, p 7.1.3.2.

esimese lause puhul).⁹⁷ Samas, nagu eelpool mainitud, rakendab Riigikohus alates 2011. aastast PS § 12 lg 1 esimest ja teist lauset ühtse ja üldise võrdsuspõhiõigusena, mistõttu võiks nende puhul kohaldada ka ühesugust metoodikat. Kokkuvõttes, kas piisab meelevaldsuse kontrollist või tuleb sellele lisaks rakendada ka proportsionaalsuse testi, sõltub konkreetsetest kaasuse asjaoludest.

Enne proportsionaalsuse testi tuleb tõlgendamise teel välja selgitada kontrollitava normi eesmärk ning kontrollida selle lubatavust ehk legitiimsust. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõte sisaldab kontrolli kolmel järjestikusel astmel – kõigepealt abinõu sobivus, siis vajalikkus ja vajadusel proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.⁹⁸ Abinõu on sobiv, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga. Seejuures tuleb arvestada ka kuivõrd koormavad abinõud kolmandate isikute õigusi ning tekitavad riigile kulutusi. Alternatiivsete lahenduste leidmiseks tuleb vaadata õigusakti loomeprotsessis välja pakutud alternatiivlahendusi, teiste maade praktikad ning kui muu ei aita, siis pakkuda kohtu poolt välja võimalikke lahendusvariante. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.⁹⁹

Proportsionaalsuse tuvastamise võib intensiivsuse järgi tinglikult jaotada kolmeks astmeks. Need on kahanevas intensiivsuse järjekorras:

- 1) range põhiseaduslikkuse kontroll – kõikehõlmav kohtulik kontroll;
- 2) mõistlikkuse kontroll – kohus tuvastab, kas parlamendi lahendus on vastuvõetav;
- 3) ilmselguse ehk evidentsuse kontroll – kohus tuvastab, kas parlament on teinud ilmse vea.¹⁰⁰

⁹⁷ *Ibid*, p 7.1.4.

⁹⁸ Madis, E., PõhiSK § 11, lk 157-159.

⁹⁹ Riigikohus on proportsionaalsuse printsiibi kontrolli taoliselt iseloomustanud mitmetes lahendites, vt nt RKPJKo 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo 3-4-1-25-09, p 24; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁰⁰ Madis, E., PõhiSK § 11, lk 161-162.

Eeltoodu põhjal võib PS § 12 lg 1 alusel võrdsuspõhiõiguste kontrolli välja tuua järgmise kaheastmelise skeemina:

I Ebavõrdne kohtlemine:

- 1) võrreldavate isikute, isikute gruppide või olukordade tuvastamine (lähima soomõiste leidmine);
- 2) võrreldavate isikute, isikute gruppide või olukordade võrreldavuse tuvastamine (analoogsed olukorrad).

II Diferentseerimise põhiseaduspärasus ehk õigustus:

- 1) meelevaldsuse kontroll;
- 2) proportsionaalsuse kontroll:
 - a. abinõu sobivus;
 - b. abinõu vajalikkus;
 - c. abinõu mõõdukus.

Kokkuvõtvalt sarnanevad Euroopa Kohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Eesti PS § 12 lg 1 alusel rakendatavad võrdsuspõhiõiguste kontrolli skeemid, nagu ka võrdse kohtlemise põhimõtte teoreetilised alused, omavahel suures osas. Kõigi puhul algab kontroll võrreldavate olukordade leidmisest, ilma milleta ei ole võimalik võrdse kohtlemise põhimõtet üldse kohaldada. Seejärel kontrollitakse, ega ebavõrdne kohtlemine ei ole konkreetsel juhul õigustatud, mille kontrollimisel eelistatakse proportsionaalsuse kontrolli. Alati ei ole siiski proportsionaalsuse kontroll vajalik, vaid piisab ka ebavõrdse kohtlemise meelevaldsuse kontrollist. Siiski, proportsionaalsuse kontroll on kõige rangem aste ning kui seda otsustatakse teha, siis lisab see lõpptulemusele vaid tugevust. Väljatoodud skeemi kasutatakse antud uurimuse kolmandas osas, kus analüüsitakse võrdse kohtlemise probleeme Eesti töötuskindlustusõiguses. Eesti töötuskindlustusõiguses esinevad probleemsed kohad selgitatakse välja järgnevas peatükis.

2. TÖÖTUSKINDLUSTUSSÜSTEEMID EESTI, SOOME JA SAKSA ÕIGUSKORRAS

2.1. Töötuskindlustussüsteem Eestis

Töötuskindlustus on sundkindlustus, mille abil kindlustatakse töötaja töötuks jäämise riski ja tööandja erakorralisi palgakulusid koondamise või tööandja pankrotistumise korral. Eesti töötuskindlustust reguleerib TKindlS, mis määrab nii maksete kogumise kui ka hüvitiste maksmise tingimused ja korra ning reguleerib Eesti Töötukassa tegevust.¹⁰¹

Nagu eelpool välja toodud, on töötuskindlustusmaksel sundkindlustusena nii maksuõiguslikke kui kindlustusõiguslikke jooni, mis omavad tähtsust hüvitise saajate otsustamisel. Sundkindlustus on õigussuhe, mis tekib siis, kui seaduses sätestatakse kohustus maksta kindlustusmaksleid ning riik või avalik-õiguslik juriidiline isik võtab endale kindlustusandja kohustused. Sundkindlustuse eesmärk on riskide hajutamine.¹⁰² Sarnaselt maksudele (MKS § 2), on töötuskindlustusmaks rahaline kohustus, mis on kehtestatud seaduse alusel ning mille tasumise kohustus tekib seaduses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel. Lisaks, on töötuskindlustusmaks eesmärgiks avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks tulu saamine, sest sellega vähendatakse töötust riigis. Erinevalt maksudest on töötuskindlustusmaksel aga otsene vastutasu maksumaksjale – töötuskindlustushüvitis, koondamishüvitis või maksejõuetuse hüvitis, lisaks erinevad tööturuteenused ja -toetused. Vastuhüve aspekt toobki töötuskindlustusse kindlustusõiguslikke jooni. Sisult ei erine sundkindlustus tavalisest kindlustusest muu poolest, kui maksete kohustuslikkuse ja maksete mittetasumisele järgneva avalik-õigusliku ebasoosingu poolest (sanktsioonid).¹⁰³

Kuna töötuskindlustuse olemasolu on töötuse probleemide lahendamisel väga tähtsal kohal ja seeläbi ka ühiskonna ning riigi jaoks oluline, reguleeritakse töötuskindlustust riiklikul tasandil. Kui töötuskindlustus oleks erakindlustus, siis tekitaks see mitmeid probleeme seoses informatsiooni assümmeetriaga, sest töötaja omab oma töötuse kohta rohkem infot kui kindlustusandja. Tulemuseks oleks see, et kindlustusandja määrab kindlustusmaksle suuruse

¹⁰¹ Lehis (viide 17), lk 247. TKindlS §-d 1 ja 2.

¹⁰² Lehis, L., Lind, K. PõhiSK § 113, lk 668.

¹⁰³ Lehis, L. Maksu mõistest Eesti õiguskorras. – Juridica, 1998, nr 9, lk 434-443.

keskmise töötuse riski alusel. Kallis kindlustus oleks aga ebaatraktiivne töötajatele, kellel on madal töötuse risk. Veel enam, kindlustusandjad võivad hakata valima kindlustatuid, kellel on madal töötuse risk. Sotsiaalsest vaatepunktist oleks see vastuvõetamatu. Sündmusi, mille tulemusel kindlustusjuhtum saabub, on raske ennustada. Seetõttu peab töötuskindlustus olema kohustuslik ja kollektiivne kokkulepe, mida saab kohaldada ainult riigi jõuga.¹⁰⁴ Eestis on töötuskindlustuse kindlustusandjaks avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa), mis täidab talle seadustega pandud kohustusi (TKindlS §-d 1 lg 2 ja 3 lg 3). Kuigi töötuskindlustusmaksete tasumist kontrollib Maksu- ja Tolliamet (MKS § 3 lg 4), on makse saajaks ja hüvitiste välja maksjaks töötukassa.

Töötuskindlustusmakset maksavad kindlustatud ja tööandjad (TKindlS § 4 lg 1). Kindlustatu on töötaja, ametnik, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav füüsiline isik, riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem, pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistuja kaasasolev mittetöötav abikaasa, kes on maksnud töötuskindlustusmakseid (TKindlS § 3 lg 1). Tööandja on residendist juriidiline isik, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutus, füüsilisest isikust tööandja, kes teeb kindlustatule TKindlS § 40 lõikes 1 nimetatud väljamakseid või tulumaksuseaduse tähenduses Eestis püsivat tegevuskohta omav või Eestis tööandjana tegutsev mitteresident, kes teeb kindlustatule TKindlS § 40 lõikes 1 nimetatud väljamakseid (TKindlS § 4 lg 2). Maksete tasumise tagajärjel tekivad kindlustatul teatud varalised õigused kindlustusmakse saaja suhtes.¹⁰⁵

Töötuskindlustushüvitise puhul on selge, et kindlustatud isik on isik TKindlS § 3 lg 1 tähenduses. Samas kui tegemist on koondamishüvitise või maksejõuetuse korral makstava hüvitisega, võib kaudses mõttes pidada kindlustatud isikuks ka tööandjat. Tööandja maksab nende hüvitiste tarbeks töötuskindlustusmakset ning sattudes raskesse olukorda, mil on vajalik koondamine või ettevõtluse lõpetamine maksejõuetuse tõttu, aitab töötukassa sellisel tööandjal tegelikult täita oma kohustusi töötajate ees.¹⁰⁶ Maksejõuetuse korral makstavad hüvitised tagavad, et töötaja saaks tööandja maksejõuetuse korral vähemalt osa nõuetest

¹⁰⁴ Tatsiramos, K., Ours, J. C. Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design. – Journal of Economic Surveys, 2014, vol 28, no 2, p 289-290.

¹⁰⁵ Lehis (viide 103), lk 434-443.

¹⁰⁶ Leetmaa, lk 38.

tööandja vastu kindlasti rahuldatud.¹⁰⁷ Kuigi tööandja ei saa otseselt töötukassast rahalisi hüvitisi, on näiteks varem tööandja kanda olnud koondamishüvitise maksmine viidud osaliselt töötukassa peale ja töötukassa kannab need kulud tööandja eest. Nimelt sätestas kuni 01.07.2009 kehtinud Eesti Vabariigi töölepingu seaduse¹⁰⁸ § 90 lg 1 p-d a-c, et tööandja peab töötajale tema koondamise korral maksma hüvitist kahe kuu keskmise palga ulatuses, kui töötaja töötas tööandja juures kuni 5 aastat, kolme kuu keskmise palga ulatuses kui 5-10 aastat ja nelja kuu keskmise palga ulatuses kui üle 10 aasta. Samad hüvitised tuli tööandjal töötajale maksta ka juhul, kui tööandja kuulutas välja pankroti. Täna kehtiva töölepingu seaduse kohaselt peab tööandja maksma töötajale hüvitisi üksnes koondamise puhul ühe kuu keskmise töötasu ulatuses (TLS § 100 lg 1). Ülejäänud osas maksab koondamishüvitised ja hüvitised tööandja maksejõuetuse korral töötajale välja töötukassa (TLS § 100 lg 2, TKindLS § 14² lg 1). Seega saab tööandja töötukassalt toetust selles mõttes, et töötukassa on võtnud osa tööandja rahalisi kulusi enda kanda. Kuna töötuskindlustussüsteem asendab ka tööandjate sotsiaalset vastutust, saavad nad töötajaid kergemini tööle võtta ja vajadusel töölepingu lõpetada. Töötajatel jällegi on töötuskindlustushüvitise saamise tõttu kergem sellega leppida.¹⁰⁹ Tulenevalt eeltoodust võib käesoleva töö autori hinnangul pidada tööandjat kindlustatud isikuks kaudses mõttes.

Tööandjate ja kindlustatute töötuskindlustuse maksemäärad on erinevad. Töötuskindlustuse eripära on see, et maksete määrad on seaduses toodud alam- ja ülempiirina. Kindlustatu töötuskindlustusmakse määr on 0.5% kuni 2.8%, tööandjal 0.25% kuni 1.4% ehk poole vähem (TKindLS § 41 lg-d 1 ja 2). 2015. – 2018. aastal on kindlustatu töötuskindlustusmakse määr varasema 2% asemel 1.6% ning tööandja töötuskindlustusmakse määr 1% asemel 0.8% töötuskindlustuse seaduse §-s 40 nimetatud summadelt.¹¹⁰ Määrade kehtestamisel tuleks lähtuda töötukassasse kogunenud summadest ja tööturu arengute prognoosist, kuigi praktikas on otsustavaks saanud ka töötuskindlustusega mitteseotud kaalutlused.¹¹¹ Näiteks on töötuskindlustusmakseid kogutud rohkem, kui on olnud vaja töötute toetamiseks pelgalt selleks, et riigi eelarvepositsiooni parandada. Töötuskindlustuse eesmärk on siiski kindlustada

¹⁰⁷ Liin, V.-P. Töölepingu ülesütlemine majanduslikel põhjustel: töötaja tagatised. – Juridica, 2009, nr 4, lk 249.

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi töölepingu seadus. – RT 1992, 15, 241 ... 01.05.2009.

¹⁰⁹ Leetmaa, lk 21.

¹¹⁰ Töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2015-2018. – Vastu võetud 26.09.2014 nr 151 ... RT I, 28.09.2014, 2.

¹¹¹ Lehis (viide 17), lk 250.

inimesi, kellel pole tööd ja kes otsivad tööd, mitte kindlustada valitsust ja eelarve tasakaalu.¹¹² Seetõttu ei ole töötuskindlustusmakse määrad tegelikkuses olnud alati õigustatud ja eesmärgipärased. Arvestades, et 2014. aasta lõpuks oli töötukassa varade väärtus üle 610 miljoni euro (vt lisa 2), mis ületab oluliselt väljamakseid, siis on töötuskindlustushüvitise määrade langetamisega lõpuks võetud õigem suund.

Kindlustatute ja tööandjate makstud töötuskindlustusmaksed kogutakse erinevatesse sihtfondidesse ning neist finantseeritakse erinevaid toetusi ja hüvitisi. Kindlustatu maksetest moodustatakse töötuskindlustushüvitiste sihtfond ning sellest finantseeritakse töötuskindlustushüvitisi. Lisaks kaetakse kindlustatute maksetest ka osaliselt töötukassa tegevuskulud, tehakse eraldisi reservkapitali ja kaetakse osaliselt sihtkapitali finantseerimine (TKindlS § 36 lg 2 p 1, § 37 lg-d 1 ja 2). Tööandja maksetest moodustatakse koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond, millest finantseeritakse koondamishüvitisi, hüvitisi tööandja maksejõuetuse korral ja neilt arvestatavat sotsiaalmaksu. Lisaks kaetakse tööandja maksetest töötuskindlustushüvitistelt arvestatud sotsiaalmaks, osaliselt töötukassa tegevuskulud, tehakse eraldisi reservkapitali ja finantseeritakse osaliselt sihtkapitali (TKindlS § 36 lg 1 p 2, § 38 lg-d 1 ja 2).

Eeltoodust nähtub, et kindlustatu ja tööandjate töötuskindlustusmaksetest finantseeritakse kolme liiki töötuskindlustuse hüvitisi. Nendeks on töötuskindlustushüvitis, kindlustushüvitis koondamise korral ja hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (TKindlS § 5). Ühe hüvitise saamine ei välista teist liiki hüvitise saamist. Näiteks kui tööandja pankrotistub, töötaja koondatakse ning ta registreerib end seejärel töötuna, on tal võimalik saada kõiki liiki hüvitisi.¹¹³ Töötuskindlustushüvitise suurus (TKindlS § 9) arvutatakse kindlustatu viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud 9 kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmakse. Esimese 100 kalendripäeva jooksul makstakse hüvitist 50% ning 101 kuni 360 kalendripäeva eest 40% ühe kalendripäeva töötasust. Hüvitise määra valikut on mõjutanud rahvusvaheliste konventsioonide miinimumstandardid, eriti ILO konventsioon 102 ja Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks, mis sätestavad asendushüvitise

¹¹² XI Riigikogu stenogramm, VII istungjärk, neljapäev, 22. aprill 2010. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201004221000>. (21.04.2015)

¹¹³ Lehis (viide 17), lk 252.

miinimummääraks vähemalt 45%.¹¹⁴ Töötuskindlustushüvitise maksmise maksimaalne periood sõltub töötuskindlustusstaazist: kuni 5 aastase kindlustusstaaz korral makstakse töötuskindlustushüvitist maksimaalselt 180 kalendripäeva, 5-10 aasta korral 270 kalendripäeva ja üle 10-aastase staazi puhul 360 kalendripäeva (TKindLS § 8 lg 1).

Eesti Statistikaameti andmetel maksti 2003. aastal töötuskindlustushüvitist keskmiselt 147 päeva, 2009. aastal 200 päeva ja 2013. aastal 177 päeva (lisa 1). See näitab, et keskmine inimene ei leia uut töökohta 100 kalendripäeva jooksul ning peab leppima sellega, et kaotab 101. päevast veel 10% oma asendussissetulekust. Kuna 50% ja 40% eelnevast sissetulekust ei pruugi olla väga suurt vahet, siis tekitab kahtlusi, kas sissetuleku vähenemine innustab töötut kiiremini tööturule naasma. Võimalik, et kui esimese 100 päeva jooksul makstav hüvitis oleks suurem, võimaldaks see töötul rohkem uue töökoha leidmisesse panustada. Tuleb arvestada ka sellega, et kui hüvitise suurus on väike, siis võib see sundida inimest võtma vastu töökohta, mida ta tegelikult ei soovi ja mis ei vasta tema oskustele ja teadmistele.¹¹⁵ Ühest küljest on positiivne, et inimene suundub tagasi tööturule, osaleb ühiskonna elus ja maksab riigile makse, kuid teisest küljest on suur tõenäosus, et rahuldust mitte pakkuv töökoht võib viia peagi jälle töötuseni.

Töötuskindlustusseadus määrab ära ka hüvitise alam- ja ülempiiri. Ühe kalendripäeva töötasuna ei arvestata väiksemat summat kui summat, mis moodustab 50% eelmise aasta töötasu alammäära alusel arvutatud ühe kalendripäeva töötasu alammäärast ega suuremat kui eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust. Töötuskindlustushüvitist on 2015. aastal võimalik saada maksimaalselt 1198 eurot ja 77 senti kuus ning minimaalselt 183 eurot ja 52 senti kuus.¹¹⁶ Töötukassa maksab kindlustatule töötuskindlustushüvitist igakuiselt alates kaheksandast päevast töötuna arvele võtmisest (TKindLS § 12 lg-d 1 ja 2). Siinkohal tuleb nõustuda M. Treiali poolt viidatud OECD hinnanguga, et Eestis makstakse töötutele inimestele väga tagasihoidlikke hüvitisi.¹¹⁷

¹¹⁴ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. – RT II 2004, 6, 17, artikkel 66; ILO konventsioon nr 102 art 67; Vt ka Leetmaa, lk 36.

¹¹⁵ Lauringson, A. The Impact of the Generosity of Unemployment Benefits on Estonian Labour Market Outcomes in a Period of Crisis. The Faculty of Economics and Business Administration, The University of Tartu, 2012, p 26-27. (Doctoral thesis)

¹¹⁶ Töötukassa juhatus kinnitas töötuskindlustushüvitise maksimumsuuruse 2015. aastal. Kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/uudised/tootukassa-juhatus-kinnitas-tootuskindlustushuvitise-maksimumsuuruse-2015-aastal>. (23.04.2015)

¹¹⁷ XI Riigikogu stenogramm. VIII istungjärg, teisipäev, 12. oktoober 2010. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201010121000>. (23.04.2015)

Väikesed hüvitised on probleemiks, nagu eelmises lõigus selgitatud, töö otsimisel ja õige töö leidmisel. Kuna hüvitised on väiksed, siis on inimene sunnitud omale vajalikus suuruses sissetuleku tagamiseks kiiresti tööturule naasma. Sel juhul ei ole töötuks jäänud inimesel võimalik võtta vajalikke koolitusi ja end arendada, et tööturul paremas konkurentsisis püsida. Samuti ei saa töötud väikese sissetuleku tõttu osaleda võrdselt ühiskonna elus ja see omakorda vähendab tarbimist, mis on negatiivne riigi majandusele.¹¹⁸

Koondamishüvitist makstakse ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses töötajale, kelle teenistusstaaz tööandja juures oli 5-10 aastat ja kahe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses töötajale, kelle teenistusstaaz tööandja juures oli üle kümne aasta. Koondamishüvitise suurus arvutatakse nagu töötuskindlustushüvitise suuruski viimasele kolmele töötatud kuule eelnenud 9 kuu keskmise ühe kalendripäeva töötasu alusel (TKindlS § 14²). Koondamishüvitise maksab töötukassa välja hiljemalt viie kalendripäeva jooksul otsuse tegemisest, otsuse teeb töötukassa vähemalt 14 kalendripäeva jooksul, mida võib vajadusel 14 kalendripäeva võrra pikendada (TKindlS § 14⁴). Kokkuvõtvalt võib koondamishüvitise maksmiseks kuluda kõige rohkem 33 kalendripäeva.

Vastavalt TKindlS § 20 lg-le 1 hüvitatakse tööandja maksejõuetuse korral töötajale enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist saamata jäänud töötasu, saamata jäänud puhkusetasu ja enne või pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist töölepingu ülesütlemisel saamata jäänud hüvitised, mille sätestab TLS. Saamata jäänud töötasu hüvitist makstakse kuni töötaja kolme viimase töötatud kuu brutotöötasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui kolm Eesti keskmist brutokuupalka (TKindlS § 20 lg 3). Saamata jäänud puhkusetasu makstakse töötajale kuni ühe kuu puhkusetasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui ühe kuu Eesti keskmine brutokuupalk (TKindlS § 20 lg 4). Maksejõuetuse korral töölepingu ülesütlemisel saamata jäänud hüvitisi makstakse kuni töötaja kahe kuu keskmise brutotöötasu ulatuses, kuid mitte rohkem kui ühe kuu Eesti keskmine brutokuupalk (TKindlS § 20 lg 5).

Töötuskindlustusseaduse vastuvõtmisest alates on kindlustatutel kindlasti tööturul parem olukord kui varasemalt. Erinevad makstavad hüvitised aitavad inimestel tunda end turvaliselt töötuse perioodil ning võimaldavad tegeleda aktiivselt uue töökoha otsimisega. Siiski on süsteem toimiv alles 2002. aastast, esimesed hüvitised maksti 2003. aastal. ja vajab

¹¹⁸ Tatsiramos, p 290.

arendamist. Aastate jooksul on erinevate töötuskindlustusseaduse eelnõude menetlemistel Riigikogus pakutud ka uusi lahendusi, eriti töötuskindlustushüvitist saavate isikute ringi laiendamise osas, kuid neid ei ole seaduses sellegipoolest sätestatud. Järgnevalt antakse ülevaade võrdlusriikideks valitud Soome ja Saksamaa töötuskindlustuse süsteemidest, et Eesti süsteemi nendega võrrelda ning võimalusel eeskujule leida.

2.2. Ülevaade Soome Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi töötuskindlustussüsteemidest

Eesti töötuskindlustuse seaduse loomisel ja vastuvõtmisel on eeskujuks olnud nii Soome kui ka Saksamaa töötuskindlustuse mudelid. Sarnaselt Eesti põhiseadusele (§ 28 lg 1 ja § 29 lg 3), tagab ka Soome põhiseadus igaühele õiguse riigi abile, kui nad peaksid olema töötud.¹¹⁹ Soome töötuskindlustuse hüvitised jagunevad kaheks: palgapõhised toetused ja üldised toetused (põhipäevaraha ja tööturutoetus¹²⁰).¹²¹ Päevarahasid on kahte liiki: esiteks varasemal töötasul põhinev päevaraha, mida maksab ametiühing, mille töötuskindlustuse fondiga isik seotud on;¹²² teiseks põhipäevaraha, mida maksab Kela.¹²³ Põhipäevaraha maksab Kela siis, kui inimene ei ole ühegi töötuskindlustuse fondi liige ehk tal ei ole õigust saada palgapõhist päevaraha. Kela maksab hüvitist kuni 500 päeva, 5 päeva nädalas (työttömyysturvalaki¹²⁴ 3 ptk § 2) ning 31.36 eurot päeva kohta (työttömyysturvalaki 6 ptk § 1). Laste pealt saab hüvitisele kõrgendust. Üldise töötuskindlustushüvitise pealt tuleb maksta ka maksud.¹²⁵ Ametiühingute poolt makstavad palgapõhised päevarahad sarnanevad Eesti töötuskindlustushüvitisele selle poolest, et töötaja palgast tehakse fondi makseid ning see arvutatakse tema töötuks jäämisele eelnenud töötasude põhjal. Hüvitist makstakse 60%

¹¹⁹ The Constitution of Finland, 11 June 1999. Ministry of Justice, Finland. Unofficial translation, section 19. Available: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>. (22.04.2015)

¹²⁰ Tööturutoetus sarnaneb Eesti töötutoetusele, kuid neid antud töös ei vaadata.

¹²¹ Finnish Labour Legislation and Industrial Relations. Ministry of Employment and the Economy, January 2012, p 32. Available: http://www.expats-finland.com/pdf/finnish_labour_legislation.pdf. (22.04.2015)

¹²² Selliseid fonde on palju, töötajate puhul 30, FIE-de puhul 2. Vt Contact details for the unemployment funds. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. Available: http://www.tyj.fi/eng/unemployment_funds/_contact_details_for_the_unemployment_funds/. (22.04.2015)

¹²³ Unemployment. Benefits for the unemployed. Kela, 2013, p 2. Available: http://www.kela.fi/documents/10180/578772/Unemployment_brochure.pdf/38b7be62-6840-41ef-b7e0-82e1627a351e. (22.04.2015)

¹²⁴ Työttömyysturvalaki. Sosiaali- ja terveysministeriö, 1290/2002. Helsingi: 30.12.2002. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2002/20021290>. (22.03.2015)

¹²⁵ Unemployment (viide 123), p 3.

varasemast töötasust ja kuni 500 päeva.¹²⁶ Palgapõhise päevaraha saamiseks peab isik olema eelnevalt fondi liige vähemalt 26 nädalat (työttömyysturvalaki 5 ptk § 2). Põhipäevaraha saamiseks peab isik olema enne töötuks jäämist 28-kuulise ajavahemiku jooksul olnud tööga hõivatud vähemalt 26 nädalat (työttömyysturvalaki 5 ptk § 2 lg 2 ja § 3 lg 1). Soomes finantseerivad töötuskindlustussüsteemi samuti töötajad ja tööandjad. Töötajate töötuskindlustusmakse määr on 0.65% töötasult, tööandjatel 0.8% ning alates summast 2,025 miljonit tõuseb kindlustusmaksemäär 3.15%-le.¹²⁷ Ka ettevõtjatel on õigus töötuskindlustuse hüvitistele. Palgapõhise päevaraha saamiseks peab ettevõtja tegutsema ettevõtlusega eelneva 15 kuu jooksul ja on olnud fondi liige (työttömyysturvalaki 5 ptk § 6). Põhipäevarahale saamiseks peab ettevõtja olema eelneva 48 kuu jooksul olnud tööga hõivatud vähemalt 15 kuud (työttömyysturvalaki 5 ptk § 6, § 7).

Saksamaad võib pidada sotsiaalkindlustuse sünniriigiks, sest just sealt said alguse Otto von Bismarck'i sotsiaalpoliitilised reformid, mille eesmärgiks oli rahutuste ennetamine tööliste seas. Nimelt pakuti töölistele sotsiaalsete riskide, nt töötuse saabumisel asendussissetulek. Bismarck soovis seeläbi tagada tööliklassi lojaalsust ja stabiilsust.¹²⁸ Saksamaa põhiseaduse¹²⁹ artikkel 20 lg 1 sätestab, et Saksamaa Liitvabariik on demokraatlik ja sotsiaalne liitriik ning artikkel 28 lg 1 kohaselt peab riigi põhiseaduslik kord olema kooskõlas sotsiaalriigi printsiibiga. Muus osas Saksamaa põhiseadus sotsiaalseid põhiõigusi, erinevalt Eesti põhiseadusest või Soome põhiseadusest, ei sätesta. Saksamaa põhiseaduse artiklis 1 sätestatakse inimväärikuse põhimõte, mis on iga ühiskonna, rahu ja maailma õigluse aluseks. Sotsiaalriigi ja inimväärikuse printsiipidest tulenevalt on seadusandjal kohustus tagada vajalikud meetmed sotsiaalse kaitse ja inimväärikuse tagamiseks, kuid meetmete olemuse ja ulatuse üle otsustamine on Saksamaa Konstitutsioonikohtu hinnangul seadusandja vabadus.¹³⁰

¹²⁶ *Ibid*, p 3

¹²⁷ Statutory social insurance contributions in Finland in 2015. Available: http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_3129_319_4628_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/published/content/publish/etkfi/fi/sisältösivut/työeläkepalvelut/ulkomaantyön_vakuuttaminen/maksut_suomessa/maksut_suomessa_2015_englanti.pdf. (27.04.2015)

¹²⁸ Kuhnle, S. Basic historical trends in European social security. – The Nordic model of social security in a European perspective. EISS Yearbook 1994. Acco, Leuven/Amersfoort, 1995, p 6.

¹²⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany. 1949. Federal Law Gazette Part III, 100-1. Available: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf. (22.04.2015)

¹³⁰ Kommers, D. P. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd edition, revised and expanded. Duke University Press, 1997, pp 241-242.

Saksamaa seadusandja on loonud töötuskindlustussüsteemi, kus makstakse kahte liiki hüvitisi. Esiteks tavalist töötushüvitist, mis sarnaneb Eesti töötuskindlustushüvitisega, ja teiseks tööotsijate toimetulekutoetust ehk II liigi töötushüvitist, mis sarnaneb Eesti töötutoetusega. Tavalise töötushüvitise suurus sõltub palgast ja sellest, kas inimesel on lapsi. Hüvitise suurus arvestatakse viimase aasta keskmiste päevapalkade alusel. Hüvitise suurus on 60% hüvise aluseks olevast netopalgast kui isikul ei ole lapsi ning 67%, kui isikul on lapsi.¹³¹ Nagu ka Eestis, sõltub hüvitise maksmise periood sotsiaalmaksete maksmise perioodist, kuid erinevalt Eestist, ka vanusest.¹³²

Minimaalne panus	Vanus	Hüvitise maksmise periood
12 kuud		6 kuud
16 kuud		8 kuud
20 kuud		10 kuud
24 kuud		12 kuud
30 kuud	50	15 kuud
36 kuud	55	18 kuud
48 kuud	58	24 kuud

Eeltoodud tabelist nähtub, et 50 aastastel ja vanematel inimestel, kes on panustanud töötuskindlustussüsteemi ka kauem, minimaalselt 30 kuud, on võimalik saada töötuskindlustushüvitist pikema perioodi võrra. Sellisel juhul on vanemad inimesed pikalt kindlustusmakseid tasunud ja seega välja teeninud õiguse saada kauem kindlustushüvitisi. Samas on see ka neile äärmiselt vajalik, sest vanematel inimestel võib olla noorematest raskem tööturule naasta. Nende oskused ja teadmised ei pruugi tööturu vajadustele enam vastata ning tööandjad võivad eelistada nooremaid töötajaid juba seetõttu, et ei peaks vanema töötaja pensionile jäämisel taas töötaja otsimisega tegeleda. Seeläbi võimaldab Saksa töötuskindlustuse süsteem vanematel inimestel juba varakult pensionile jääda, kasutades enne pensioni saamist elatusallikana töötuskindlustushüvitisi.

¹³¹ Tööhõive, sotsiaalküsimused ja sotsiaalne kaasatus. Sotsiaalkindlustusõigused: Saksamaa. Euroopa Komisjon, 2012, lk 25-26.

¹³² Leyen, U. Preface "The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state." Article 20 (1) of the German Basic Law. Bonn: Federal Ministry of Labour and Social Affairs, January 2010, p 30. Available: http://www.brazil.diplo.de/contentblob/3083624/Daten/1158109/Resumo_sobre_Seguranca_ingles.pdf. (22.04.2015)

Sarnaselt Eestiga teevad Saksamaal töötuskindlustusmaksleid nii töötajad kui tööandjad. Töötuskindlustusmaksle on kokku 3% ning see jaguneb tööandjate ja töötajate vahel võrdselt. Tööandjad maksavad 1.5% ja töötajad maksavad 1.5% brutopalgalt töötuskindlustusse.¹³³ Hüvitise saamiseks peab inimene olema viimase viie aasta jooksul töötanud vähemalt ühe aasta ja olema selle jooksul maksnud töötuskindlustusmaksleid. Hüvitise saamiseks tuleb end tööbüroos (*Bundesagentur für Arbeit*) arvele võtta ja täita tööotsimise tingimusi, näiteks võtta pakutav töökoht vastu ja käia regulaarselt tööbüroos.¹³⁴

Kokkuvõtvalt erineb Soome töötuskindlustussüsteem Eesti töötuskindlustussüsteemist selle poolest, et Soomes on tugevad ametiühingud ja tööorganisatsioonid, kes maksavad töötuskindlustushüvitisi ning millega inimene peab hüvitise saajaks kvalifitseerumiseks olema ühinenud. Oma olemuselt sarnaneb see Eesti töötuskindlustushüvitisega, mida makstakse samuti eelneva töötasu suurust arvestades. Saksamaa töötuskindlustussüsteem on Eesti omale sarnasem kui Soome süsteem. Maksed jagunevad samamoodi töötajate ja tööandjate vahel ning hüvitise suuruse arvestamisel arvestatakse ajaga, mille jooksul isik on olnud tööga hõivatud ehk ta on teinud panuseid töötuskindlustuse fondi. Soome ja Saksamaa sarnanevad omavahel aga selle poolest, et laste olemasolu puhul saab hüvitisele lisa või kõrgendust. Ka vanemate inimeste puhul kehtivad erisused, näiteks on Saksamaal võimalik neil saada kauem hüvitist kui noorematel inimestel. Eestis laste olemasolust ega vanusest tingitud hüvitise arvestamise erisusi ei ole. Ka isikute puhul, kes Eestis, Soomes või Saksamaal kvalifitseeruvad hüvitiste saajateks ja kes mitte ning kes on skeemist üldse välja jäänud, on erisusi. Kõikide süsteemide ühistunnus on aga solidaarsus ehk kindlustatud isikud ja tööandjad panustavad kollektiivselt töötuskindlustuse fondidesse. Abi saavad aga vaid need, kes jäävad töötuks ning täidavad hüvitise saamise tingimused. Järgmises alapunktis vaadataksegi, kes täidavad töötuskindlustuse hüvitiste saamise tingimused Eesti töötuskindlustussüsteemi korral ning millised on sellest tulenevalt töötuskindlustusmaksete ja saadavate vastuhüvede omavahelised seosed.

¹³³ Schön, C., Sellhast, U. The German Social Security System. Germany Trade & Invest, 9. January 2015. Available: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Investment-guide/Employees-and-social-security/the-german-social-security-system.html?view=renderPdf>. (24.04.2014)

¹³⁴ Social Security and Employee Benefits in Germany. January 2015. Available: <http://www.howtogermany.com/pages/working.html>. (24.04.2014)

2.3. Töötuskindlustusmakse ja vastuhüve vahelised seosed – töötuskindlustuse hüvitiste saamise tingimused

Töötajate olukord, kelle tööleping on majanduslikel põhjustel üles öeldud, on tunduvalt paranenud pärast töötuskindlustuse seaduse (TKindLS) kehtima hakkamist seoses võimalusega saada töötuskindlustushüvitist.¹³⁵ Taoline süsteem rajaneb kindlustatute ja tööandjate solidaarsusel. Kindlustatute töötuskindlustusmaksetest makstakse töötuskindlustushüvitisi ning tööandjate töötuskindlustusmaksetest makstakse koondamishüvitisi ja hüvitisi maksejõuetuse korral. Seega kannavad kindlustatud solidaarselt vastutust ja koormat töötuks jäämise olukordades, mil makstakse töötuskindlustushüvitist ja tööandjad olukordades, kui tulenevalt nende ettevõtlustegevusest ja majanduslikust olukorrast on vajalik töötajaid koondada või oma tegevus maksejõuetuse tõttu lõpetada.

Inimesele abi pakkumine puuduse korral, sh töötuse korral, on riigi ülesanne (PS § 28 lg 1 ja § 29 lg 3). Samas lähtub põhiseadus isiku autonoomsusest ja vabadusest, mistõttu vastutab iga inimene endale inimväärse elu kindlustamise eest eelkõige ise. Kui isik ei suuda kindlustada enda toimetulekut, peab esmajärjekorras aitama temaga solidaarne olev pere (PS § 27 lg 3 ja lg 5). Kui ka pere ei suuda oma liikme vajadusi piisaval määral rahuldada, tuleb isiku abivajadus osaliselt või täielikult rahuldada ühiskonnal.¹³⁶ Töötuskindlustuse hüvitiste puhul pere abist rääkida ei saa. Inimesed, kes tahavad töötuskindlustuse hüvitisi saada, peavad tegema töötuskindlustusmaksid ehk nad ise loovad endale hüvitise saamise võimaluse. Teiselt poolt on töötuskindlustussüsteemi loonud riik, kes kogub ja kontrollib töötuskindlustusmaksid ning maksab (läbi töötukassa) abivajajatele hüvitisi. Kuna kõik seadusega töötuskindlustusmaksid maksma kohustatud isikud peavad töötuskindlustussüsteemi finantseerimises osalema ja nende hulk ühiskonnast on väga suur, võib öelda, et tegemist on ühiskonna abil puuduse leevendamine töötuse korral.

Olenemata sellest, et kõik töötavad inimesed ja tööandjad panustavad töötuskindlustuse fondidesse, on hüvitise saamise õigus vaid vähestel. Kindlustatud isikud töötuskindlustuse seaduse mõistes on töötajad, ametnikud, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavad füüsilised isikud, riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem,

¹³⁵ Liin, lk 248-249.

¹³⁶ Annus, T. jt, PõhiSK § 28, lk 361-362.

pikaajalisse välislähetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kui nad on maksnud töötuskindlustusmaksed (TKindIS § 3 lg 1). Töötuskindlustusmaksed ei ole võimalik maksta ja seega end ka töötuse korral kindlustada: füüsilisest isikust ettevõtjal, notaril, kohtutäituril või muul avalik-õiguslikku ametit pidaval sõltumatul isikul, vabakutselisel loovisikul, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmel, kellele ei laiene töölepingu seadus, Vabariigi Presidendil, Riigikogu liikmel, Vabariigi Valitsuse liikmel, riigikontrolöril, õiguskantsleril, kohtunikul ja kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmel ega isikul, kes on jõudnud vanaduspensioniiikka või kellele on määratud ennetähtaegne vanaduspension (TKindIS § 3 lg 2).

Töötuskindlustuse hüvitisele ei ole õigustust ka TKindIS § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatud isikutel, kes ei täida töötuskindlustuse hüvitiste saamise tingimusi. Järgnevalt on esitatud töötuskindlustushüvitise, koondamishüvitise ja tööandja maksejõuetuse korral makstava hüvitise saamise tingimused vastavalt töötuskindlustuse seadusele.

Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab isikul olema vähemalt 12 kuud töötuskindlustusstaazi töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul (TKindIS § 6 lg 1 p 2) ja ta peab end töötuna arvele võtma (TKindIS § 6 lg 1 p 1). Töötuna on isik, kes ei tööta, on töötukassas töötuna arvele võetud ja otsib tööd (tööturuteenuste ja –toetuste seadus¹³⁷ (edaspidi TTTS) § 3 p 3, töötuna arvele võtmine TTTS § 6 lg-d 1-4). Töötuna ei võeta arvele isikut, kes (TTTS § 6 lg 5):

- on noorem kui 16 aastat;
- on jõudnud vanaduspensioniiikka (üldiselt 63 aastasena¹³⁸) või talle on määratud ennetähtaegne vanaduspension;
- töötab töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel või avalikus teenistuses;
- on ametis Riigikogu liikmena, Euroopa Parlamendi liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, kohtunikuna, õiguskantslerina, riigikontrolörina, riikliku lepitajana, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgalise esimehena või palgalise aseesimehena, valla- või linnavalitsuse palgalise liikmena, sealhulgas vallavanema või linnapeana, osavalla- või linnaosavanemana;
- peab sõltumatu isikuna avalik-õiguslikku ametit;

¹³⁷ Tööturuteenuste ja –toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430 ... RT I, 04.06.2014, 8.

¹³⁸ Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 10.03.2015, 25, § 7 lg 1.

- on äriühingu juhatuse liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht;
- on juriidilise isiku tulumaksuseaduse¹³⁹ §-s 9 nimetatud juhtimis- või kontrollorgani liige, keda ei ole nimetatud TTTS § 6 lõike 5 punktis 4, kui ta saab selle eest tasu;
- on registreeritud füüsilisest isikust ettevõtjana;
- on kantud maksukohustuslaste registrisse füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses osaleva abikaasana;
- õpib õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, välja arvatud juhul, kui täiskoormusega või kutseõppes statsionaarses õppes õppiv isik on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud käesoleva seaduse § 26 lõike 3 punktides 1–2 nimetatud tegevusega või viibib akadeemilisel puhkusel;
- on aja-, asendus- või reservteenistuses;
- ei vasta ühele TTTS § 3 punktides 1–4 sätestatud tingimustest;
- on Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu välisest teenistuse seaduse § 67 lõike 1 alusel, või pikaajalisse välislähetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kellele makstakse abikaasatasu avaliku teenistuse seaduse § 46 lõike 1 alusel;
- saab päästeteenistuse seaduse § 19 alusel vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetust.

Lisaks eeltoodutele ei ole õigust töötuskindlustushüvitisele ka kindlustatutel, kelle viimane töö- või teenistussuhe lõppes (TKindIS § 6 lg 2):

- töölepingu ülesütlemisel töötaja algatusel või teenistussuhte lõpetamisel ametniku algatusel, välja arvatud töösuhte lõpetamisel töölepingu seaduse § 37 lõikes 5, § 91 lõikes 2 ja § 107 lõikes 2 nimetatud alustel;
- töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud põhjusel või avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamisega;
- poolte kokkuleppel.

Seega on töötuskindlustushüvitisest kõrvale jäävate isikute nimekiri pikk. Töötuskindlustushüvitiste saajate ringi laiendamist on Riigikogus mitmel korral arutatud, kuid

¹³⁹ Tulumaksuseadus. – RT I 1999, 101, 903 ... RT I, 19.03.2015, 65.

seadusmuudatusteni selles plaanis jõutud ei ole. Näiteks on Eiki Nestor avaldanud arvamust, et põhjuseks võib olla see, et töötuskindlustusmaksetest kogunenud summadega tasakaalustatakse riigi eelarvet.¹⁴⁰ Töötukassast ei peaks saama kindlustust mitte ainult 30% pöördujatest, vaid 60-70%.¹⁴¹ Uuringud on näidanud, et töötuskindlustushüvitised aitavad lühendada tööotsimise perioodi, kui inimesel napib tööotsimiseks vahendeid.¹⁴² Seetõttu, kui vaid vähesed inimesed kvalifitseeruvad töötuse korral hüvitise saajaks, võib hüvitistel olla tööturule väike mõju, olenemata sellest, kui suured need hüvitised ka ei oleks.¹⁴³ Lisaks sellele, et töötuskindlustushüvitist on võimalik saada vähestel inimestel ja seda ringi tuleks laiendada, on see ka võimalik, sest töötukassa eelarve on juba aastaid plussis. Näiteks kinnitas töötukassa nõukogu 2015. aasta eelarve, mille kohaselt planeeritakse 2015. aastal töötukassa kuludeks 143.5 miljonit eurot, samas kui tuludeks 187 miljonit eurot.¹⁴⁴ Tulud on suuremad kui kulud ka eelnevatel aastatel, näiteks oli 2014. aastal reservis juba üle 610 miljoni euro (vt lisa 2). Muidugi on see hea selles mõttes, et stabiilsetel aegadel tulebki koguda reservi, et halbadel aegadel oleks võimalik suurenenud töötute hulka toetada. Samas on töötukassa eelarve nii suures plussis, et ei ole põhjendatud nii paljude inimeste, kes tasuvad kindlustusmakseid, kindlustusest ilma jätmine nagu seda praegu tehakse.

Koondamishüvitise saamise õigus on TKindlS § 14¹ kohaselt töötajal, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud põhjusel, et tööandja ei suuda talle anda kokkulepitud ulatuses tööd ning on otsustanud vähendada töötaja töötasu (töölepingu seadus¹⁴⁵ (edaspidi TLS) § 37 g 5), või ametnikul, kelle teenistusstaaz on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud koondamise tõttu (avaliku teenistuse seadus¹⁴⁶ (edaspidi ATS) §

¹⁴⁰ Samasest probleemist on kirjutanud ka teised, vt nt Lehis, L. Kuidas töötuskindlustusest sai eelarvetasakaalu kindlustus. – EML ajakiri MaksuMaksja, 2010, november (nr 11). Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=990>. (30.04.2015)

¹⁴¹ XII Riigikogu stenogramm, II istungjärk, kolmapäev, 23. november 2011. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201111231400>. (21.04.2015)

¹⁴² Ben-Horim, M., Zuckerman, D. The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration. – Journal of Labour Economics, 1987, vol 5, no 3, p 390.

¹⁴³ Venn, D. Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2012, No. 131, p 6. Kättesaadav: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h43kgkvr4.pdf?expires=1430068185&id=id&accname=guest&checksum=97DCEEC04A3EAE66796951910D2B9038>. (26.04.2015)

¹⁴⁴ Töötukassa nõukogu kinnitas 2015. aasta eelarve. Kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/uudised/tootukassa-noukogu-kinnitas-2015-aasta-eelarve>. (22.04.2015)

¹⁴⁵ Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 12.07.2014, 146.

¹⁴⁶ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 18.02.2014, 4.

90).

Tööandja maksejõuetuse korral makstavale hüvitisele on õigus töötajal, kellel oli enne tööandja maksejõuetuks tunnistamist tööandja vastu nõue saamata jäänud töötasu või saamata jäänud puhkusetasu osas või enne või pärast tööandja maksejõuetuks tunnistamist töölepingu üles ütlemisel saamata jäänud hüvitiste osas, mis on töölepingu seadusega ette nähtud (TKindLS § 20 lg 1). Töötajale hüvitatakse eeltoodud nõuded, kui töötaja töö tegemise koht või harilik töö tegemise koht oli Eestis (TKindLS § 20 lg 2). Töötukassa keeldub hüvitise maksmisest, kui töötajal puudub töösuhtest tulenev nõue tööandja vastu või kui taotletav summa ei ole põhjendatud (TKindLS § 22 lg 1¹). Töötukassal on õigus keelduda hüvitise maksmisest või vähendada seda ka siis, kui töötaja nõue põhineb lepingul, milles pooled on kokku leppinud tekkivate nõuete rahuldamiseks hüvitise maksmise täies ulatuses või osaliselt (TKindLS § 22 lg 1²).

Eeltoodust nähtub, et kõige suuremad käärid on töötuskindlustusmakset maksvate kindlustatud isikute ja töötuskindlustushüvitist saavate isikute vahel. Koondamishüvitise ja maksejõutushüvitise puhul on isikute ring piiratum tulenevalt hüvitiste tekkimise olukorra spetsiifilisusest. Töötuskindlustushüvitise puhul on ebavõrdsena näivaid olukordi aga rohkem. Seda enam, et kui isik ei kvalifitseeru koondamise või maksejõuetuse korral makstava hüvitise saajaks, on tal siiski võimalik taodelda töötuskindlustushüvitist, kuid viimasest ilma jäämisel peab inimene hakkama saama töötutoetusega, mis on aga üpris väike. Töötutoetus võib olla 4-5 korda väiksem kui töötuskindlustus.¹⁴⁷ Näiteks on aastal 2015 töötutoetuse päevamäär 4.01 eurot ehk 124.31 eurot kuus (2015. aasta riigieelarve seadus¹⁴⁸ § 2 lg 7 p 3).

Kuna kõik töötajad peavad maksma kindlustusmakseid, siis on oluline, et neid ka hüvitiste andmisel võrdselt koheldakse. Kuigi võib arutleda ka selle üle, kas teatud isikute töötuskindlustuse süsteemist ja seega ka töötuskindlustuse hüvitiste saamise võimalusest ilma jätmine on töötuskindlustusega kaitsitud isikutega võrreldes ebavõrdne kohtlemine või mitte, jäävad need probleemid antud töös uuritavate probleemide alt välja. Töös käsitletakse neid töötuskindlustuses esinevaid probleeme, mille puhul on olemas seos töötuskindlustusmakse ja saadava vastuhüve vahel ehk olukorrad, millal inimene on töötuskindlustuse seaduse kohaselt kindlustatud isik, kuid kes töötuse olukorras töötuskindlustuse hüvitise saajaks sellegipoolest

¹⁴⁷ Lauringson, lk 9.

¹⁴⁸ 2015. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 29.12.2014, 79.

ei kvalifitseeru. Järgnevalt analüüsitaksegi võrdse kohtlemise põhimõtte seisukohast lähtuvalt ning ühiskonnas esile kerkinud probleeme silmas pidades, milliste töötuskindlustusmakseid maksnud isikute puhul on töötuskindlustuse hüvitisest ilma jätmise erinev kohtlemine ning millistel juhtudel on selline erinev kohtlemine ebavõrdne.

3. EBAVÕRDSE KOHTLEMISE OLUKORRAD EESTI TÖÖTUSKINDLUSTUSÕIGUSES

3.1. Juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed

Vastavalt TLS § 1 lg-le 5 ei kohaldata juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmega sõlmitud lepingule töölepingu kohta sätestatud. Juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmete ja äriühingu vahelisele lepingule tuleb kohaldada võlaõigusseaduse¹⁴⁹ (edaspidi VÕS) käsunduslepingu regulatsiooni.¹⁵⁰ Teatud juhtudel on võimalik, et isik, kes on äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liige ja täidab vastavaid kohustusi äriühingu ees, täidab ka tööülesandeid, mis ei vasta juhtimis- või kontrollorgani liikme ülesannetele. Sellisel juhul võib olla temaga sõlmitud ka tööleping. Määrav kriteerium, mille alusel kahte lepingut eristada, on tegelikud tööülesanded. Korraga võib ühe isikuga olla sõlmitud nii tööleping kui ka näiteks juhatuse liikme leping. Näiteks, kui töölepingu alusel töötav raamatupidaja valitakse juhatuse liikmeks, kuid ta jätkab ka raamatupidaja kohustuste täitmist, võib kõrvuti olla kaks lepingut.¹⁵¹ Seega on võimalik, et juhtimis- ja kontrollorgani liige osutab teenuseid käsunduslepingu alusel (mis on võlaõiguslikleping VÕS § 619 kohaselt) või ka samal ajal töölepingu alusel. On võimalik, et ta töötab töölepingu alusel samas äriühingus või ka teise tööandja juures.

TKindLS § 3 lg 2 p 3 sätestab, et juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse § 9¹⁵² tähenduses, kellele ei laiene töölepingu seadus, ehk kes täidab oma kohustusi näiteks käsunduslepingu alusel, ei ole kindlustatud isik töötuskindlustuse seaduse mõttes. Seega ei maksa juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige

¹⁴⁹ Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 11.04.2014, 13.

¹⁵⁰ RKTKm 3-2-1-39-05, p 14.

¹⁵¹ Madisson, K. Juhatuse liikme leping või tööleping. – Eesti Majanduse Teataja, 2004, nr 3, lk 20. Kättesaadav: [http://www.sorainen.com/UserFiles/File/Publications/artikkel.Juhatuseliikmeleping-voitoeleping.2004-02-13.EMT.est.karinm.pdf](http://www.sorainen.com/UserFiles/File/Publications/artikkel.Juhatuseliikmelepingivoitoeleping.2004-02-13.EMT.est.karinm.pdf). (24.04.2015)

¹⁵² TuMS § 9 sätestab: (1) Juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan on igasugune volitatud organ või isik, kellel on tulenevalt vastava juriidilise isiku kohta käivast seadusest, ühingulepingust, põhikirjast või muust juriidilise isiku tegevust reguleerivast õigusaktist õigus osaleda juriidilise isiku tegevuse juhtimisel või juhtorgani tegevuse kontrollimisel. (2) Juhtimis- või kontrollorganiks on muu hulgas juhatuse, nõukogu, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, prokurist, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident või revisjonikomisjon. Juhtorganina käsitatakse ka välismaa äriühingu filiaali juhatajat ning mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha tegevjuhti. (3) Lõigetes 1 ja 2 sätestatud kohaldatakse nii avalik- kui eraõiguslike, nii residendist kui ka mitteresidendist juriidiliste isikute suhtes.

töötuskindlustusmakset ning tal puudub võimalus töötuse korral saada toetust. Kui juhtimis- või kontrollorgani liige töötab lisaks töölepingu alusel, kas samas äriühingus või muu tööandja juures, on ta kindlustatud isik töötuskindlustusseaduse mõttes. Nii tema kui ka tööandja peavad maksma tema töötasult töötuskindlustusmakset (TKindLS § 3 lg 1). Siiski töötuse olukorras õigus töötuskindlustushüvitisele puudub, sest TKindLS § 6 lg 1 p 1 sätestab, et töötuskindlustushüvitise saamise üheks eelduseks on töötuna arvel olemine. Alates 16.04.2014 jõustunud TTTS § 6 lg 5 p-de 4 ja 4¹ alusel teda töötuna arvele aga võtta ei saa. Seega on tekkinud olukord, kus juhtimis- ja kontrollorgani liikmel, kes töötab töötajana lisaks töölepingu alusel ja maksab töötuskindlustusmaksid, ei ole töötuks jäädes ikkagi võimalik töötuskindlustushüvitist saada.

Eeltoodud seadusemuudatus on seaduse eelnõu 521 SE tulemus, kus mitmed isikud avaldasid ka arvamust, et taolist seadusemuudatust ei tohiks sisse viia. Näiteks avaldas Eesti Kaubandus-Tööstuskoda arvamust, et ei ole põhjendatud sellise isiku töötuna arvele mitte võtmine, kes on äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liige. Koja hinnangul võib see avaldada isegi negatiivset mõju ettevõtlusaktiivsusele.¹⁵³ Sotsiaalministeeriumi ja Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna aramusel oli eelnõu eesmärgiks tagada, et töötuna on arvel ja tööturuteenuseid ja –toetusi ning töötuskindlustushüvitist saaksid need isikud, kes on tööta ja otsivad tööd. Äriühingu juht ei ole nende hinnangul ilma tööta, vaid juhib äriühingut ja seda ka siis, kui ta teeb seda tööd tasu saamata või tasu maksmisega on raskusi. Lisaks ei ole töötuna arvelevõtmine, töötule töö leidmise toetamiseks tööturuteenuste osutamine, toetuste ja hüvitiste maksmine suunatud ettevõtluse arendamisele ega ettevõtlusriskide vähendamisele.¹⁵⁴

Samale eelnõule avaldas arvamust ka Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA), et eelnõu puhul lähtutakse varest eeldusest, et juhatuse liikmeks olemine on võrdsustatav tööga. EVEA leidis, et töö kaotanud isiku, kes samal ajal on juhatuse liige, ilmajätmine töötule staatusega kaasnevast kaitsest, annab vale signaali ettevõtluskeskkonnale ja pärsib väikeettevõtlust.¹⁵⁵ Muudatuse eesmärk oli takistada neid isikuid, kes nn OÜ-tamise

¹⁵³ Seletuskiri tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde (521 SE II). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f/Tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-ning-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015)

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Seletuskiri tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamise juurde (521 SE II-2). Kättesaadav:

teel elasid justkui sissetulekuteta, hoides tegelikult varasid juriidilises isikus. Tulemuseks on aga see, et karistati kõiki ettevõtliku mõtlemisega inimesi.¹⁵⁶

Töötuskindlustusmakse eesmärk on võimaldada makse tasujal saada töötuskindlustushüvitist, mis tagab töötuse perioodil toimetulemiseks ja uue sobiva töö leidmiseks asendussissetuleku. Siin on selge seos makse ja saadava vastuhüve vahel. Tekib küsimus, miks peab inimene, kes – nagu töölepingu alusel töötav isik, kes on samal ajal mõne äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liige – tasub töötuskindlustusmakseid, kuid kelle puhul on juba eos selge, et töötuskindlustushüvitist ta ei saa, töötuskindlustusmakseid üldse tasuma. Sellisel juhul on tegemist ilmselge ebavõrdse kohtlemisega ning raske on rääkida solidaarsusest, sest solidaarsus eeldab, et vajadusel on võimalik töötuskindlustussüsteemist ka abi saada.

Selleks, et välja selgitada, kas töötuskindlustuse seaduse alusel kindlustatud isikuid, kes tasuvad töötuskindlustusmakseid, kuid kes on samal ajal ka mõne juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks, koheldakse töötuskindlustushüvitisest ilma jätmisega ebavõrdselt PS § 12 lg 1 tähenduses, tuleb välja selgitada, kes on neile kõige lähemal seisvad isikud, kellega neid võrdlema peab. Antud juhul on sobivaimaks võrdlusgrupiks kõik teised kindlustatud isikud, kes ei ole ühegi juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed. Mõlema grupi puhul toimub esiteks töötamine töölepingu alusel ning juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikme puhul on teenuse osutamise aluseks võlaõiguslik leping (VÕS § 619 alusel on käsundusleping võlaõiguslik leping), mille alusel teenust osutav isik tavaliselt on kindlustatu (TKindLS § 3 lg 1). Kahe isikute grupi puhul kattuvad kõik teised tunnused, erinev on vaid juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmelisus.

Võrdlusmeetoditest piisab antud juhul meelevaldsuse ehk vastupidises sõnastuses, mõistlikkuse kontrollist, mida käsitleti käesoleva töö p-s 1.3. Kui erinevaks kohtlemiseks ei leidu ühtegi mõistlikku põhjendust, siis on tegemist meelevaldse erineva kohtlemisega ehk õigustus puudub. Antud juhul on eelnõu loojad selgitanud, et juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed on töötuskindlustuse kaitse alt välja jäetud seetõttu, et töötuskindlustuse mõte ei seisne äririskide maandamises. Samuti on peetud juriidilise isiku

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f/Tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-ning-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015)

¹⁵⁶ Ginter, C. ENSV taassünd: ettevõtlus on jälle karistatav. – EML ajakiri MaksuMaksja, 2015, jaanuar (nr 1). Kättesaadav:

<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1639&keywords=t%F6%F6tuskindlustus.> (26.04.2014)

juhtimis- ja kontrollorgani liikmeid tööga hõivatud isikuteks, sest nad juhivad äriühingut. See ei põhjenda aga mitte mingilgi moel, miks peaks jääma töötuskindlustushüvitisest ilma inimesed, kes töötavad lisaks töölepingu alusel ja tasuvad töötuskindlustusmaksleid. Seega on tegemist nende isikute meelevaldse eristamisega nendest töölepingu alusel töötavatest isikutest, kes ei ole ühegi juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed.

Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõus (§ 3 lg 2 p 3) on tehtud ettepanek laiendada töötuskindlustushüvitisega kindlustatud isikute ringi juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmetega.¹⁵⁷ Seadusmuudatuse jõustumisel peavad seega ka juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed tasuma oma tasult töötuskindlustusmaksleid. Antud probleemi see ei lahenda, sest kui inimene, kelle töösuhe lõpeb, kuid kes on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, sõltumata, kas ta osutab teenuseid juriidilisele isikule tasuta või tasu eest, on hõivatud tööga (TTTS 6 26 lg 3 p 2). Tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatud inimesed end aga töötuna arvele võtta ei saa (TTTS § 6 lg 5 p 3), kuid töötuna arvele võtmine on eeldus töötuskindlustushüvitise saamiseks (TKindLS § 6 lg 1 p 1). Seega ei ole inimesel, kes on töötades töölepingu alusel maksnud töötuskindlustusmaksleid ja kes jääb töötuks, kuid on samal ajal juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige, võimalik saada töötuskindlustushüvitist. Olukord ei oleks nii hull, kui ta saaks juhtimis- või kontrollorgani liikme tasu. Kui ta seda ei saa, siis puudub tal igasugune sissetulek. Arvestades, et väike-ettevõtetel või alustavatel ettevõtetel ei pruugi olla piisavalt vahendeid, et juhtimis- või kontrollorgani liikmele tasu maksta, on see neile väga koormav ja demotiveeriv ja seega Eesti ettevõtlust pidurdav.

Selleks, et vältida äriühingute ärakasutamist maksude vältimiseks, kuid mitte teha liiga ettevõtlusega tegelevatele töötajatele, tuleks käesoleva töö autori hinnangul leida kompromiss. Lahenduseks võiks olla regulatsioon, mis lubab töötajatel, kelle töösuhe lõpeb, kuid kes on äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liikmeks, võtta end töötuna arvele ja saada töötuskindlustushüvitist (nagu oli enne 16.04.2014 tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muudatusi), kui äriühing on asutatud näiteks viimase kahe¹⁵⁸ aasta jooksul. Sellisel juhul välditakse olukorda, et kui äriühingul tõepoolest ei ole võimalik juhtimis- või kontrollorgani liikmetele tasu maksta, siis see ei välistaks töötuskindlustushüvitist saamist isikul, kes on muu

¹⁵⁷ Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu (viide 23).

¹⁵⁸ Käesolevas töös ei analüüsita, millise aja jooksul keskmine alustav ettevõtte end ära tasub, mistõttu on pakutud kaks aastat näitlik.

lepingu alusel maksnud töötuskindlustusmaksleid. Teiselt poolt piiraks kahe-aastane periood neid inimesi, kes soovivad ettevõtluse kaudu oma tulusid varjata ja maksude maksmist vältida. Arvestades, et ettevõtlusega alustades ei saada kohe kasumit, siis kahe-aastane periood võiks olla aeg, mille jooksul ettevõtte saab end käivitada vähemalt sel määral, et katab ära oma kulud, sh tasud juhtimis- või kontrollorgani liikmetele. Pakutud lahendus ei ole kindlasti ideaalne, sest võib olla inimesi, kes asutavad pidevalt uusi äriühinguid ja kasutavad regulatsiooni sellega ära. Seega tuleks Maksu- ja tolliametil äriühinguid rohkem kontrollida ja seeläbi tuvastada, kes tegelevad maksupettustega, mitte panna seda koormat kandma töötuskindlustusmaksleid tasuvaid inimesi, kes soovivad olla ka ettevõtlikud.

3.2. Pensioniikka jõudvate isikute töötuskindlustusmaksed

TKindlS § 3 lg 1 tähenduses on kindlustatu iga inimene, kes on töötaja, ametnik, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav füüsiline isik, riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem, pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa, kui nad on maksnud töötuskindlustusmaksleid. Seejuures on töötuskindlustusmaksleid maksmine neile isikutele kohustuslik. Kui inimene aga jõuab vanaduspensioniiikka või talle määratakse ennetähtaegne vanaduspension, siis ta ei ole enam kindlustatu (TKindlS § 3 lg 2 p 5) ehk tal ei ole sellest hetkest enam õigust saada töötuskindlustushüvitist. See tähendab ka seda, et alates vanaduspensioniiikka jõudmisest ei pea isik enam töötuskindlustusmaksleid maksuma. Samas peab peagi pensionile jääv isik maksleid maksuma enne vanaduspensioniiikka jõudmist ka perioodil, millega ta ei saa tegelikult kindlustada enda võimalikku töötuks jäämise olukorda tulevikus ehk pensioni ajal.

Näiteks, kui inimene, kellel on jäänud pensionini üks aasta, läheb selle aasta alguses tööle, siis selleks, et saada töötuskindlustushüvitist, peab ta käima tööl vähemalt 12 kuud viimase 36 kuu jooksul. Jäädes pensionile aga töötuskindlustushüvitise saamise võimalus kaob. Samamoodi, kui inimene, kes jätkuvalt töötab, maksab pensionile minemisele eelneva aasta jooksul töötuskindlustusmaksleid, siis ei kindlusta ta sellega enda võimalikku töötuks jäämise olukorda, sest ta ei saa enam end töötuna arvele võtta. TTTS § 6 lg 5 p 2 sätestab, et isikut ei võeta töötuna arvele, kui ta on jõudnud vanaduspensioniiikka või talle on määratud

ennetähtaegne vanaduspension. Taoliselt vabastati töötuskindlustuse seaduse vastuvõtmisel töötuskindlustusmaksetest isikud, kellel oli 2002. aasta 1. jaanuari seisuga jäänud vanaduspensionini vähem kui 12 kuud (TKindIS § 52 p 8). Seega, isegi kui kindlustatu maksab töötuskindlustusmakseid 12 kuu jooksul enne pensioniikka jõudmist, ei ole tal võimalik töötuskindlustushüvitist saada. Seetõttu koheldakse teda erinevalt nendest töötuskindlustusmakse maksjatest, kellel on võimalik hüvitist saada. Viimased panustavad solidaarselt fondi, samas kui aasta pärast pensionile jääv isik lihtsalt finantseerib seda fondi ise midagi vastu saamata.

Riigikogu on kõnealust probleemi arutanud juba sel ajal, kui tõdeti, et tööl käivaid pensionäre on teistest kindlustatutest ebavõrdselt koheldud, sest neil ei ole võimalik tasutud töötuskindlustusmaksetele vastuhüve saada. E. Truu tõstatas küsimuse ka inimeste osas, kellel on jäänud pensionini vaid aasta, kuid see jäi vastuseta.¹⁵⁹ T. Vilosius tõi istungil välja, et tööl käivad pensionärid jäeti esimese hooga seadusesse kindlustusmaksjatena seetõttu, et sotsiaalkomisjon tõlgendas seda solidaarsusena, et kui kõik tööl käivad inimesed maksavad töötuskindlustusmakset, siis peavad maksma ka tööl käivad pensionärid. Tähelepanu alt jäi aga välja solidaarsus kindlustusjuhtumi puhul ehk vastuhüve saamise võimalikkusest.¹⁶⁰

Tuvastamaks, kas eelkirjeldatud olukorras olevate inimeste erinev kohtlemine on õigustatud või mitte, on vaja leida võrdlusgrupp. Antud juhul võiks võrdlusgrupiks olla tööl käivad pensionärid, kes ei maksa töötuskindlustusmakseid. Sarnaselt aasta pärast pensionile jäävate töötajatega, ei ole ka neil võimalik saada vastuhüve, sest nad ei saa end töötuna arvele võtta. Ühe aasta pikkune kvalifikatsiooniperiood tuleneb Eesti töötuskindlustussüsteemi osalise eelfinantseerimise põhimõttest.¹⁶¹ See on minimaalne aeg, mille jooksul isikul saab töötuskindlustusstaaž tekkida.

Vastavalt käesoleva töö alapunktile 1.3., tuleb diferentseerimise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks otsustada, kas piisab meelevaldsuse kontrollist või tuleb rakendada ka proportsionaalsuse printsiipi. Antud juhul leiab töö autor, et piisab meelevaldsuse kontrollist, sest kui töö käivad pensionärid ei pea töötuskindlustusmakset maksma seetõttu, et neil ei ole

¹⁵⁹ IX Riigikogu stenogramm. VIII istungjärk, teisipäev, 17. september 2002. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200209171000>. (27.04.2015)

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Leetmaa jt, lk 34.

võimalik saada vastuhüve, ei leidu ühtegi mõistlikku põhjust, miks peaks seda tegema inimesed, kes jäävad hiljemalt aasta pärast pensionile ja kellel seetõttu samamoodi ei ole enam võimalik saada vastuhüve. Riigikogu arutluses välja toodud solidaarsuspõhimõtteline eesmärk ei ole põhjenda antud juhul erinevat kohtlemist, sest solidaarsus eeldab, et inimesel on võimalik vajadusel ka midagi vastu saada. Aasta pärast pensionile jäävatel isikutel aga pole võimalik saada töötuskindlustushüvitist viimase aasta jooksul tehtud maksete eest.

Seega tuleks seadust muuta selles osas, et inimesed, kellel on pensionini jäänud 1 aasta, ei peaks viimasel aastal enne pensioniikka jõudmist enam töötuskindlustusmakset tasuma. See on PS § 12 lg 1 alusel ebavõrdne kohtlemine ja seega põhiseadusega vastuolus, kuna isikul on kindlustusmakse tasumise kohustus, kuid vastuhüve õigus puudub.

3.3. Töötaja algatusel või poolte kokkuleppel töösuhte lõpetanud isikud

Kui isik on kindlustatud isikuks TKindlS § 3 lg 1 tähenduses, tal on kogutud vajalik töötuskindlustusstaaz ja ta saab end töötuna arvele võtta (TKindlS § 6 lg 1, TTTS § 6), ei ole tal siiski õigust töötuskindlustushüvitisele (TKindlS § 6 lg 2), kui tema töö- või teenistussuhe lõppes:

- töölepingu ülesütlemisega töötaja algatusel või teenistussuhte lõpetamisega ametniku algatusel, (välja arvatud, kui töösuhe lõpetati TLS §-de 37 lg 5, 91 lg 2 või 107 lg 2 nimetatud alusel);
- tööandja poolt töölepingu erakorralise ülesütlemisega töötajast tuleneval põhjusel (TLS § 88 lg 1 p-d 3-8);
- teenistusest vabastamisega distsiplinaarsüüteo eest (ATS § 94 lg 1);
- poolte kokkuleppel.

TKindlS § 6 lg 2 olukordi võib kokkuvõtvalt nimetada töötajast tingitud või vabatahtlikuks töötuseks. Erinevates riikides koheldakse töötajast tingitud ja vabatahtlikku töötust töötuskindlustushüvitistete andmisel väga erinevalt. D. Venn on eristanud viit taset võrdlemaks erinevate riikide suhtumist taolisesse töötusesse. Esimesel tasemel saab vabatahtlikult või endast tingitud põhjusel töötuks jäänud inimene töötuskindlustushüvitist 0 – 4 nädala jooksul töötuks jäämisest, teisel tasemel 5 – 9 nädala jooksul ja kolmandal tasemel 10 – 14 nädala jooksul. Neljandal tasemel saab hüvitist alles pärast neljateist nädala

möödumist ning viiendal tasemel ei saagi.¹⁶² Antud töös võrdlusriikideks võetud Soome ja Saksamaa kuuluvad kolmandale tasemele, sest Soomes ja Saksamaal makstakse vabatahtliku või poolte kokkuleppest tingitud töötuse korral töötuskindlustushüvitist vastavalt 90 päeva või 12 nädalat pärast töötuks jäämist. Eesti kuulub aga viiendale tasemele, sest Eestis sellistele töötutele töötuskindlustushüvitist ei maksta.¹⁶³

Töötuskindlustuse eesmärgiks on tagada piisav kaitse töise tulu katkemisel, kuid arvestada tuleb ka sellega, et töötuskindlustushüvitise maksmine mõjutab indiviidide ja ettevõtete käitumist tööturul. TKindlS § 6 lg-s 2 nimetatud välistused täidavad eesmärgi vältida töötuskindlustushüvitiste kuritarvitamisi ja nn moraaliriski ehk olukordi, kus töötajad ja tööandjad saavad töötuse riski realiseerumist oma käitumisega mõjutada.¹⁶⁴ Taolise moraaliriski vähendamiseks ongi vabatahtlikult tekitatud töötus töötuskindlustuskaitse alt välja jäetud. Väärtegude korral välistavad hüvitise maksmise ka eetilised kaalutlused.¹⁶⁵ Viimane on mõisteta, sest kui väärtegude tõttu töösuhte lõpetamisel saaks töötuskindlustushüvitist, siis võiks nii mõnigi inimene panna sihilikult toime väärteo lihtsalt selleks, et ta töökohalt lahti lastaks ja tal oleks võimalik saada töötuskindlustushüvitist ise töölt lahkumist algatamata. Seega on taoliste töötajast tulenevatel põhjustel või ametniku puhul dstitiplinaarsüüteo puhul mõisteta, et töötuskindlustushüvitist ei maksta.

Töötaja enda soovil või poolte kokkuleppel töösuhte lõpetamisel võib aga olla tegemist olukorraga, kus töötaja jaoks ei ole töösuhte jätkamine mõistlik (näiteks kollektiivsed lahkkelid, tervislikud probleemid, vajadus täita perekondlikke põhjuseid). Heatahtlik töötaja inimene, kes ei ürita töötuskindlustussüsteemi ära kasutada, jääb vajalikust hüvitisest ilma, kuigi ta on hüvitise saamiseks end töötuskindlustusmaksid tasudes kindlustanud. Ka töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõude puhul on mitmel korral arutatud töötuskindlustust saavate isikute ringi laiendamise üle omal soovil ja poolte kokkuleppel töölt

¹⁶² Venn, p 11.

¹⁶³ Unemployment Benefits: Sanctions in case of Resignation from Previous Job. CESifo DICE Report, 2/2012, pp 71-72. Available: <https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.cesifo-group.de%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FC61E854852393B16E04400144FAFB1DA&ei=4BU9VbXLOurWygOh7YCACw&usq=AFQjCNHfJzrKd0xLckqU0eijqB9UmPimEA&bvm=bv.91665533,d.bGQ&cad=rja>. (26.04.2015)

¹⁶⁴ Leetmaa, lk 21.

¹⁶⁵ Leetmaa, lk 35.

lahkunud isikutega.¹⁶⁶ Seaduse muudatuste vastuvõtmise mõjuks hinnati seda, et töötukassasse kogutud raha hakatakse enam kasutama valitsussektori eelarve tasakaalustamise asemel ettenähtud sihtotstarbel. Suureneks töötuskindlustushüvitist saavate isikute arv ja paraneks töötute majanduslik toimetulek.¹⁶⁷ Muudatuse vajadust on põhjendatud ka sellega, et poolte kokkuleppel töösuhte lõpetamine tähendab praktikas pigem töötajale tööandja poolt peale sunnitud töösuhte lõpetamist. Tegemist on tihtipeale varjatud koondamisega ja selle soodustamine ei ole töötaja huvides.¹⁶⁸ Seadusemuudatuste tegemises jõuti kokkuleppele nii tööandjate kui töötajate esindajatega, kuid eelnõu lükati sellegipoolest tagasi. Samuti sätestati vastav norm töötaja või ametniku algatusel ja poolte kokkuleppel töö- või teenistussuhte lõpetanutele töötuskindlustushüvitise võimaldamiseks 2009. aasta töölepinguseaduse (edaspidi 2009. a. TLS) § 178 p-s 6,¹⁶⁹ mis pidi jõustuma 01.01.2013, kuid mis tühistati 04.06.2012 töölepingu seaduse muutmise seadusega.¹⁷⁰ Esialgu põhjendati sätete jõustumise edasilükkamist aastani 2013 sellega, et majandusolukorrast tulenevalt ei olnud võimalik jõustada sätteid, mis suurendaks riigieelarve koormust, arvestades seejuures, et majanduse ja tööturu olukord olid muutunud prognoositust oluliselt kiiremini ja negatiivsemas suunas. Seetõttu otsustati koguda omal tahtel või poolte kokkuleppel töö- või teenistussuhte lõpetanutele töötuskindlustushüvitise maksmiseks töötukassa reserve suurendada seni kaua, kuni on kogunenud mõistlik varu ning tekkinud majanduskasv.¹⁷¹ 2012. aastal põhjendati 2009. aasta TLS § 178 p-s 6 sätestatu tühistamist aga sellega, et sätete vastuvõtmise põhjendused ei olnud piisavad. Nimelt puudub põhjus eeldada, et enamus oma soovil või poolte kokkuleppel töölt lahkunuid on teinud seda tööandja sunni tagajärjel.¹⁷² Praktikud

¹⁶⁶ Seletuskiri töötuskindlustuse seaduse, tulumaksuseaduse ja tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse juurde (295 SE). Kättesaadav <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/611d82ad-7ecd-3eaa-fdeb-3f0118b204de/Töötuskindlustuse-seaduse,-tulumaksuseaduse-ja-tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015); Seletuskiri töölepingu seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (689 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d0ee1d8-b2a1-c415-51aa-48db78874af7/Töölepingu-seaduse-ja-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015); Seletuskiri töölepingu seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (767 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e0645c57-25e9-3cb0-77d7-a3fe012ae1d4/Töölepingu-seaduse-ja-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015)

¹⁶⁷ *Ibid*, eelnõu 767 SE seletuskiri.

¹⁶⁸ IX Riigikogu stenogramm. VIII istungjärg, kolmapäev, 11. Detsember, 2002. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200212111300>. (27.04.2015)

¹⁶⁹ Töölepingu seadus. – 17.12.2008 ... RT I 2009, 5, 35.

¹⁷⁰ Töölepingu seaduse muutmise seadus. – RT I, 25.05.2012, 24.

¹⁷¹ Seletuskiri töölepingu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (518 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00f21559-84af-5e1f-9e8c-7aceac404b32/Töölepingu-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus/>. (01.05.2015)

¹⁷² Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (180 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2517822-91d4-4964-88f0-add8aaeba8e0/Töölepingu-seaduse-muutmise-seadus/>. (01.05.2015)

väidavad aga vastupidist ja tuleb arvestada, et töötaja võib algetada töösuhte lõppemise ka muudel põhjustel, nt tervislikud või perekondlikud, seega on nende töötuskindlustuskaitse alt välja jätmise ülekohtune, eriti arvestades, et töötukassa vahendid võimaldaksid hüvitiste maksmist (vt lisa 2).

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et poolte kokkuleppel ja omal soovil töösuhte lõpetanud isikuid koheldakse erinevalt nendest isikutest, kelle töösuhe lõpeb muul põhjusel, näiteks tähtajaline tööleping lõpeb, ja kes saavad töötuskindlustushüvitist. Tekib põhjendatud kahtlus, kas poolte kokkuleppel ja omal soovil töösuhte lõpetanud isikute töötuskindlustushüvitisest ilma jätmise on õigustatud PS § 12 lg 1 mõttes. Esmalt valitakse sobiv võrdlusalus kõige lähem soomõiste kaudu. Seejärel analüüsitakse proportsionaalsuse testi alusel, kas võrreldavate isikute erinev kohtlemine on õigustatud. Antud juhul eelistatakse proportsionaalsuse testi kasutamist, sest pelgalt meelevalduse kontrollimisest ei piisa, kuna riigil on nn vabatahtliku töötuse töötuskindlustushüvitiste alt välja jätmisel põhjendatud huvi – hüvitiste kuritarvitamise vältimine.

Antud juhul valitakse võrdlusgrupiks isikud, kelle töösuhe on lõppenud põhjusel, mis ei välista töötuskindlustushüvitise saamist, näiteks tähtajalise töölepingu alusel töötanud isikud. Tegemist on lähedaste gruppidega, sest mõlemal juhul on makstud töötuskindlustusmaksid eesmärgiga saada kaitsest töötuse olukorras. Kui töötuskindlustushüvitist saavate isikute puhul on tegemist sunnitud töötusega, siis poolte kokkuleppel või töötaja algatusel töösuhte lõpetanute puhul võib samamoodi olla tegemist mitte vabatahtliku, vaid olude sunnil tekkinud töötusega. Näiteks, kui töötaja ei saa tööd teha tervislikel põhjustel, kuid tööandja omapoolselt sel põhjusel töösuhet ei lõpeta, ei saa töötaja omal algatusel töösuhte lõpetamise juhul töötuskindlustushüvitist. Töösuhte lõpetamine poolte kokkuleppel on probleemiks, nagu eelpool välja toodud, kuna see ei ole praktikas tihtipeale töötaja tahe, vaid tööandja peale surutud töösuhte lõpetamise viis ehk samuti sunnitud töötus.

Meedias on vabatahtlikult või poolte kokkuleppel töölt lahkumisel töötuskindlustushüvitisest ilma jätmist võrreldud ka Riigikogu liikmega, kes saab volituste lõppemisel hüvitist ka siis, kui ta ise tagasi astub.^{173 174} Kuigi võrdlus on asjakohane, leiab käesoleva töö autor, et

¹⁷³ Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I 2007, 44, 316 ... RT I, 22.12.2014, 11, § 32, § 8 lg 2 p 3.

sobivam võrdlusgrupp on eelkirjeldatud isikud ehk need, kes töötuks jäädes saavad hüvitist. Seda seetõttu, et Riigikogu liikme puhul on tegemist Riigikogu liikme hüvitisega, mitte aga töötuskindlustushüvitisega.

Proportsionaalsustesti kohaldamiseks tuleb tõlgendamise teel välja selgitada kontrollitava normi eesmärk ning kontrollida selle lubatavust ehk legitiimsust (käesoleva töö p 1.3.). TKindLS § 6 lg 2 p 1 ja 3 eesmärk on vältida töötuskindlustushüvitiste kuritarvitamist ja töötamisest liiga lihtsalt loobumist. Lisaks on leitud, et kindlustusteooriast tulenevalt ei saa kindlustada riski, mis sõltub inimesest endast.¹⁷⁵ Antud juhul ei ole tegemist meelevaldse eristamisega, vaid esineb mõistlik põhjus. Kuna siiski rikutakse isiku põhiõigust riigi abile töötuse korral (PS § 28 lg 1, 29 lg 3), peab selline põhiõiguse rikkumine olema põhjendatud. Vastasel juhul ei tohi põhiõigust piirata.¹⁷⁶ Seega kontrollitakse järgnevalt, kas meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Käesoleva töö punktis 1.3. selgitati proportsionaalsuse testi kohaldamist. Abinõu on sobiv, kui see soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Antud juhul võib töötuskindlustushüvitiste kuritarvitamise ja tööturult eemalehoidmise vältimiseks pidada sobilikuks abinõu, millega jäetakse inimesed, kes ise otsustavad töötuks jääda, töötuskindlustushüvitisest ilma. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise vähemkoormava abinõuga. Antud juhul ei saa abinõu pidada vajalikuks, sest eesmärke saab saavutada ka leebemate abinõudega. Näiteks on seaduslooja välja pakkunud, et vabatahtlikult või poolte kokkuleppel töötuks jäänud isikule kohaldataks enne töötuskindlustushüvitise määramist pikemat ooteperioodi kui tavapärane 7-päevane. Välja on pakutud nii 30- kui 60-päevalist perioodi. Nagu eelpool toodud, on Saksamaal ja Soomes kasutatud 3-kuulist ooteperioodi. Pikem ooteperiood paneks inimese kaaluma, kas on mõistlik töölt lahkuda ega annaks talle võimalust töötuskindlustushüvitist ära kasutades endale näiteks puhkust võimaldada (puhkuse jaoks on teised meetmed). Vabatahtlikult või poolte kokkuleppel töötuks jääja peaks omama töötuskindlustushüvitise saamiseks töötuskindlustusstaazi 48 kuud töötuna arvelevõtmisele

¹⁷⁴ Vedler, S. Kui lihtnimene ei saa vabatahtlikult töölt lahkudes hüvitist, siis miks Riigikogu liige saab? – Eesti Ekspress, 22.03.2012. Kättesaadav: <http://ekspress.delfi.ee/news/arvamus/sulev-vedler-kui-lihtnimene-ei-saa-vabatahtlikult-toolt-lahkudes-huvitist-siis-miks-riigikogu-liige-saab?id=64109325>. (27.04.2015)

¹⁷⁵ IX Riigikogu stenogramm. V istungjärg, 14. veebruar 2001. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200102141300#PKP-2000007518>. (27.04.2015)

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-8-08, p 27.

eelnenud 60-kuulise perioodi jooksul. Lisaks nähakse ette ka väiksem hüvitise määr.¹⁷⁷ 2009. a. TLS § 178 p-ga 6 sätestati eeltoodud 48-kuulise töötuskindlustusstaaži nõue viimase 60 kuu jooksul ja lg 10 p-ga 4 töötuskindlustushüvitise määraks sellisel juhul esimesest kuni 360 päevani 40% ka seaduses, kuid tühistati juba enne jõustumist. Kas eeltoodud meetmed on sobivad või ehk liiga karmid, on vajalik analüüsida seaduse vastuvõtmisel, kuid kindlasti on need leebemad kui vabatahtlikult või kokkuleppel töötuks jäänud isikute töötuskindlustushüvitisest üldse ilma jätmine. Kuna abinõu ei ole sobiv, ei ole nende isikute põhiõiguste piiramine proportsionaalne ega õigustatud ja tegemist on vabatahtlikult ja kokkuleppel töötuks jäänud inimeste ebavõrdse kohtlemisega PS § 12 lg 1 tähenduses.

Käesoleva töö autori hinnangul võiks olla võimalik meede eesmärgi saavutamiseks, sarnaselt liikluskindlustusele, ka kõrgema töötuskindlustusmaksemäära kohaldamine neile isikutele, kes jäävad vabatahtlikult või poolte kokkuleppel töötuks, kuid vajavad töötuskindlustushüvitist. Nimelt, kui isik on olukorras, kus ta jääb töötuks, aga see ei oleks otseselt sunnitud töötus, saaks ta siiski võtta välja töötuskindlustushüvitisi, mille eest ta on makseid tasunud. Tööturule naastes oleks tal aga kohustus tasuda teatud aja jooksul kindlustusmakseid kõrgema määra alusel. Kõrgema määraga maksustatud ajaperiood võiks olla sõltuvuses kasutatud töötuskindlustushüvitise saamise perioodiga.

3.4. Lapsehoolduspuhkuse ajal töötavad ja mittetöötavad vanemad

Õigus töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul, kes on töötuna arvele võetud ja kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul (TKindLS § 6 lg 1). Töötuskindlustusstaažina arvestatakse perioodi, mille eest kindlustatu sai tasu, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaksed (TKindLS § 7 lg 1 p-d 1 ja 2). Töötuskindlustushüvitise suurus arvutatakse kindlustatu viimasele kolmele töötatud kuule eelnenud üheksa töötatud kuu keskmisest ühe kalendripäeva töötasust töötuskindlustuse andmekogu andmete alusel (TKindLS § 9 lg 1). Seega sõltub hüvitise suurus varasematest tasudest, mille pealt on tasutud töötuskindlustusmakseid. Rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust või lapsehoolduspuhkust kasutavale kindlustatule on tehtud erand, mille kohaselt pikendatakse 36-kuulist perioodi puhkusel oldud aja võrra, kui sama aja kohta

¹⁷⁷ Seletuskiri (689SE) (viide 166).

puuduvad töötuskindlustuse andmekogus andmed töötuskindlustusstaazi kohta (TKindlS § 6 lg 5).

Eeltoodud säte on vajalik selleks, et rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust või lapsehoolduspuhkust kasutav kindlustatud isik saaks tegeleda lapse kasvatamisega ega peaks muresema tööturule naasmise üle pärast puhkuse lõppemist. Säte tagab talle töötuskindlustusstaazi olemasolu ja ta saab end töötuna arvele võtta kui tema töökoht ei peaks olema säilinud. Praktikas on üles kerkinud probleem, mis puudutab töötuskindlustushüvitise suuruse erinevat arvutamist olukordades, kus rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust või lapsehoolduspuhkust (edaspidi nimetatud kõiki kokku lapsehoolduspuhkusena) kasutanud kindlustatu puhkuse ajal sissetulekut teenis ja kus ei teeninud.¹⁷⁸ Probleemi tuum seisneb selles, et tavaliselt kui ollakse lapsega kodus ja leitakse võimalus teenida tihtipeale hädavajalikku lisasissetulekut, on see siiski oluliselt väiksem kui oli enne puhkusele jäämist teenitud töötasu või muu sissetulek, sest ei töötata n-ö täiskohaga. Seetõttu jääb väiksemaks ka pärast puhkust töötuna arvele võtmisel saadav töötuskindlustushüvitis. Kui aga vanem lapsehoolduspuhkuse ajal ei töötanud, siis pärast puhkust töötuks jäädes arvestatakse hüvitise suuruse arvutamisel tema keskmise töötasuga, mida ta sai enne lapsehoolduspuhkusele jäämist.¹⁷⁹

Antud juhul on lähimad võrreldavad isikud need lapsehoolduspuhkusel olevad lapsevanemad, kes teenivad samal ajal sissetulekut ja need, kes lisasissetulekut ei teeni. Olukorrad on võrreldavad seetõttu, et mõlemad viibivad lapsehoolduspuhkusel, mille võrra nende töötuskindlustusstaazi pikendatakse¹⁸⁰ (TKindlS § 6 lg 5). Lapsehoolduspuhkusel olevate vanemate, kes saavad samal perioodil töötuskindlustusmaksega maksustatavat tasu, töötuskindlustusstaazi aga ei pikendata selle aja võrra, mil nende kohta on töötuskindlustuse andmekogus andmed töötuskindlustusstaazi kohta. Seega koheldakse erinevates olukordades – ehk töötavaid ja mittetöötavaid – lapsehoolduspuhkusel olevaid vanemaid samamoodi, kuigi nad vajaksid erinevat kohtlemist.

¹⁷⁸ XII Riigikogu stenogramm. II istungjärk, esmaspäev, 19. september 2011. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201109191500>. (27.04.2015)

¹⁷⁹ Õiguskantsleri seisukoht. Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamine. Vastuolu mittetuvastamine. Õiguskantsler, 23.12.2014 nr 6-1/141072/1405302, lk 2-3.

¹⁸⁰ Seaduse mõttest lähtudes tuleb tegelikult pikendamisest aru saada kui katkestamisest, sest rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsendaja puhkuse või lapsehoolduspuhkusena kasutatud aega kuni 36 kuud, ei arvestata töötuskindlustusstaazina.

Ka õiguskantsler on oma 23.12.2014 a. seisukohas tõdenud, et teatud juhtudel võib TKindLS § 6 lg 5 rakendamisel teha järelduse, et seadusandja väärtustab rohkem mittetöötavat vanemat, kui vanemat, kes end ise elatab. Kuna töötuskindlustuse seaduse ja selle muutmise seaduse seletuskirjadest ei leia põhjendusi, miks seadusandja on erinevalt kohelnud vanemat, kes lapsehoolduspuhkuse ajal on vähesel määral töötanud, ja vanemat, kes ei ole üldse töötanud, on õiguskantsler vaadanud töötuskindlustushüvitise arvutamise valemi kohta antud selgitusi. Nimelt on seadusandja tahe olnud, et töötuskindlustushüvitis oleks ühelt poolt piisavalt madal, et motiveerida inimesi võimalikult kiiresti tööturule naasma, teiselt poolt aga piisavalt suur tagamaks inimesele piisav sissetulek töötuse ajal äraelamiseks. Õiguskantsler järeldas seadusandja tahtest, et seadusandja on soovinud hüvitise suuruse arvutamiseks luua neutraalset normi, võtmata arvesse põhjusi, millest on inimese töötasu suurus tingitud. Neutraalse normi tulemusena võib tekkida nii olukord, kus lapsevanem töötades kaotab töötuskindlustushüvitise suuruses, kui ka olukord, kus näiteks varem mittetöötanud lapsevanem saab hoopis õiguse hüvitisele või lapsehooldus puhkusel töötades suuremat sissetulekut teeninud vanem saab suurema töötuskindlustushüvitise. Õiguskantsler peab eeltoodud valikut seadusandja sotsiaalpoliitiliseks valikuks ega näe selles vastuolu põhiseadusega.¹⁸¹

Käesoleva töö autori hinnangul ei saa õiguskantsleri analüüsi pidada piisavaks, sest analüüsimata on jäetud võimalus, et TKindLS § 6 lg 5 puhul võib tegemist olla näiliselt neutraalse sättega, mis paneb ühed isikud võrreldes teistega ebasoodsamasse olukorda. See on kaudse diskrimineerimise olukord ehk olukord, milles koheldakse ühtemoodi inimesi, kes on tegelikult erinevates olukordades (käesoleva töö alapunkt 1.3.). Seetõttu tuleb järgnevalt kontrollida, kas antud juhul on erinevate olukordade samasuguseks kohtlemiseks piisav põhjus.

Ka Euroopa Sotsiaalharta artikkel 8 kohaselt on naistel õigus emaduse puhul saada erikaitset. Nii ei saa pidada piisavaks sotsiaalministeeriumi selgitusi õiguskantslerile, mille kohaselt töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamise reegel on nii jäik, et kehtib kõikidele kindlustatutele ühtemoodi ega saa panna sõltuvusse sellest, milline on olnud kindlustatu tööelus osalemise määr. Ministeerium leidis, et töötuskindlustussüsteemi olemusest tulenevalt ei ole võimalik anda kindlustatule valida, milliste kindlustusmaksete alusel tema

¹⁸¹ Õiguskantsleri seisukoht (viide 179), lk 3.

asendussissetuleku suurus kujuneb. Samuti ei ole ministeeriumi hinnangul mõeldav kehtestada korrigeerimismehhanismi, mis tasandaks erineva töökoormusega perioodidel tehtud sissemakseid.¹⁸² Käesoleva töö autori hinnangul lahendaks probleemi töötavate ja mitte töötavate lapsehoolduspuhkusel olevate vanemate ebavõrdsest kohtlemisest just see, kui töötukassa arvutaks töötuskindlustushüvitise suuruse, võttes aluseks suuremad sissetulekud. See oleks vajalik ka seeõttu, et motiveerida vanemaid laste kõrvalt töötama ja lisasissetulekut teenima. Positiivsed mõjud on väga mitmekülgsed. Esiteks võimaldaks suurem sissetulek panustada lapsevanematel rohkem tarbimisse, mis omakorda mõjub positiivselt riigi majandusele. Teiseks säilitavad lapsevanemad, kes lapse kasvatamise kõrvalt töö teevad, töötegemise harjumuse. Kolmandaks hoiavad nad end kursis tööturul toimuvaga ning kohanevad lapsehoolduspuhkuselt tagasi tulles tööl kiiremini. Eelnimetatud põhjused vähendavad kokkuvõttes ka töötukassa koormust, sest kui lapsevanem on valmis tööturule sisenema, ei pruugi tekkida nii suurt või pikaajalist vajadust töötuskindlustushüvitise järele, kui see võiks olla juhul, kui lapsevanem on pikalt töötegemisest eemal olnud. Samuti ei vaja vanem sellisel juhul töötukassalt tööturuteenuseid, vaid saab endaga ise hakkama.

Eeltoodu põhjal selgub, et lapsehoolduspuhkusel töötavaid ja mittetöötavaid vanemaid koheldakse erinevalt seetõttu, et säilitada töötuskindlustussüsteemi ühetaolist kohaldamist kõigi suhtes. Praktilises elus esineb aga alati olukordi, mida ei ole võimalik ühtemoodi kohelda. Eriti esineb selliseid olukordi töötuse puhul, sest see on valdkond, mis puudutab väga suurt osa ühiskonnast. Kokkuvõttes puudub käesoleva töö autori hinnangul piisav põhjendus lapsehoolduspuhkusel olevate töötavate ja mittetöötavate lapsevanemate samasuguseks kohtlemiseks, kuivõrd oleks võimalik tagada ka erinev kohtlemine, tänu millele ei peaks ükski lapsehoolduspuhkusel olev vanem piirama end samal ajal töötamast.

3.5. Kõrgepalgaliste töötuskindlustusmaksete ülempiir

Töötuskindlustushüvitise suuruse arvestamisel ei arvestata ühe kalendripäeva töötasuna suuremat summat kui eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust (TKindlS § 9 lg 5). Samas makstakse töötuskindlustusmakset kindlustatule makstud töötasult, palgalt või muudelt tasudelt kindlustatule ja tööandjale kehtestatud

¹⁸² *Ibid*, lk 6.

töötuskindlustusmakse määras (TKindlS § 40 lg 1), sätestamata ülempiiri. See tähendab, et kindlustatud isik maksab töötuskindlustusmakset kogu oma tasu pealt, kuid töötuskindlustushüvitist on tal reaalselt võimalik saada vaid nii suure tasu kohta, mis ei ületa eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust. Kokkuvõttes finantseerivad eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordsest suuruselt suuremat sissetulekut saavad inimesed töötuskindlustussüsteemi rohkem kui need, kelle tasu jääb alla toodud suuruse. Eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordsest suuruselt suuremat sissetulekut saavaid inimesi nimetatakse edaspidi kõrgepalgalisteks.

Et kõrgepalgalistel võetaks olenemata sellest, et töötuskindlustushüvitisele on määratud lagi, töötuskindlustusmakset siiski kogu palga pealt, on proovitud põhjendada Eesti töötuskindlustussüsteemi solidaarsusega. Solidaarsus väljendub siin ümberjaotuses kõrgemapalgalistelt madalamapalgalistele.¹⁸³ Samamoodi kandsid varem taolist solidaarsust need tööandjad, kes maksid töötuskindlustusmakset töötajate pealt, kelle puhul koondamise olukord ei kvalifitseerunud kollektiivse koondamise alla. Niimoodi katsid nad teiste tööandjate kollektiivseid koondamisi. Kuid see on tänaseks muudetud ning koondamishüvitisi saab iga koondamise puhul. Samuti oli varem sarnane olukord pensionäridega, kes pidid ka pärast pensioniikka jõudmist maksma oma tasudelt töötuskindlustusmakset, kuigi neil sellest hetkest enam õigust töötuskindlustushüvitisele ei olnud. Ka pensionäride ebavõrdne kohtlemine kaotati kiirelt ära ja täna nad enam ei maksa pensioniikka jõudes töötuskindlustusmakset (TKindlS § 3 lg 2 p 5, § 4 lg 1 p 1).

Tekib küsimus, miks kõrgepalgalisi erinevalt koheldakse, miks nad peavad maksma töötuskindlustusmakset ka selle palga osa pealt, mille puhul neil puudub võimalus töötuskindlustushüvitist saada tulenevalt töötuskindlustushüvitise laest. Puudub seos töötuskindlustusmakse maksmisel tasu osalt, mis ületab eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust ja saadava vastuhüve vahel. Vastuhüve puudumisel minetab töötuskindlustusmakse aga kindlustuse tunnused ja sundkindlustus muutub seetõttu väga maksu sarnaseks.

Saksamaal on kehtestatud töötuskindlustusmakse alusteks olevatele summadele lagi, milleks

¹⁸³ Leetmaa, lk 41.

on Saksamaa vanades liidumaades 5 800 eurot kuus ja uutes 4 900 eurot kuus. Töötuskindlustusmakset 3%, mis jaguneb töötajate ja tööandjate vahel võrdselt, ei tule maksta summadel, mis ületavad kehtestatud piiri.¹⁸⁴ Eestis oleks töötuskindlustusmaksega maksustatava summa ülempiiriks igal aastal muutuv summa, sest see arvutatakse eelmise aasta keskmise töötasu alusel. Aastal 2015 on töötukassa kinnitanud 2014. aasta keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordseks suuruseks 1198.77 eurot¹⁸⁵. Kui Eestis kehtiks töötuskindlustusmaks aluseks olevatele summadele lagi, siis nimetatud summat ületavatelt summadel ei peaks 2015. aastal töötuskindlustusmaksid kinni pidama. Praegusel hetkel aga piiri kehtestatud ei ole ning toimub kõrgepalgaliste erinev kohtlemine.

Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks on esmalt vaja määratleda võrreldavad isikud ja milles seisneb olukordade võrreldavus. Antud juhul oleks kõige lähemal seisvateks isikuteks pensionärid, kelle puhul on võimaldatud töötuskindlustusmaks mitte maksmine ajast, millal neil ei ole enam võimalik töötuskindlustushüvitist saada. Pensionäride olukord sarnaneb kõrgepalgaliste tasude töötuskindlustusmaksega maksutamisele seetõttu, et mõlemate puhul puudub makse ja saadava vastuhüve vahel seos, kuivõrd vastuhüve ei ole võimalik saada. Pensionäridel seetõttu, et neil ei ole võimalik end pensioniikka jõudmisest alates töötuna arvele võtta ja sellest tulenevalt puudub võimalus saada töötuskindlustushüvitist. Kõrgepalgalistel seetõttu, et neil ei ole võimalik saada töötuskindlustushüvitist tehtud töötuskindlustusmaksete eest tasult, mis ületab eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust.

Vastavalt käesoleva töö alapunktile 1.3., tuleb diferentseerimise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks otsustada, kas piisab meelevaldsuse kontrollist või tuleb rakendada ka proportsionaalsuse printsiipi. Antud juhul leiab käesoleva töö autor, et tegemist on ilmselge meelevaldse erineva kohtlemisega ja proportsionaalsuse testi läbiviimine pole vajalik, sest juba meetme eesmärk ei ole õigustatud. Nimelt on töötuskindlustushüvitise lae eesmärgiks ergutada väga kõrgelt palgatasemelt töötuks jäänud inimesi aktsepteerima varasemast madalama palgaga töökohti, sest Eesti tööturu väiksust arvestades, ei saa eeldada, et suhteliselt vähestele tippspetsialistidele leiduks varasema töö kaotamise järgselt tööturul kohe

¹⁸⁴ Your social security rights in Germany. European commission, July 2013, pp 9, 27. Available: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf. (27.04.2015)

¹⁸⁵ Töötukassa juhatus, (viide 116).

samaväärse sissetulekuga töökoht.¹⁸⁶ Õiguskantsler on kõrgepalgaliste kogu sissetulekult töötuskindlustusmakse maksmist analüüsinud ja pidanud regulatsiooni põhiseadusega kooskõlas olevaks tulenevalt solidaarsuse ja sotsiaalriigi põhimõtetest. Kuna sotsiaalkindlustuse eesmärgiks on hajutada sotsiaalseid riske kindlustatute grupi siseselt, mitte pakkuda ainult samaväärset vahetust tasutud kindlustusmaksete eest, piirab solidaarsuspõhimõte kindlustuspõhimõtet. Lisaks leiab õiguskantsler, et töötajate ebavõrdne kohtlemine on õigustatud ka sotsiaalriigi põhimõtte alusel, mis õigustab maksupõhiõiguse piiranguid, tulenevalt sotsiaalsel eesmärgil ette võetavate abinõudega paratamatult kaasnevast hüvede ümberjaotamisest.¹⁸⁷

Käesoleva töö autor ei nõustu õiguskantsleri hinnanguga. Kuna suuremalt summalt kui kolmekordselt Eesti eelmise aasta keskmise palga pealt makstud töötuskindlustusmakse eest vastuhüve ei ole võimalik saada, puudub sel seos solidaarsusega. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarides on lühidalt, kuid täpselt kokkuvõetud sotsiaalriigi aluspõhimõtte sisu, mis väljendub selles, et riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta.¹⁸⁸ Kuna kogu töötuskindlustuse süsteemi finantseerivad vaid töötajad ja tööandjad, on õiguskantsler solidaarsusprintsibiist lähtuvalt asja lahendades pidanud neid justkui riigiks. Ei ole õiglane öelda, et sotsiaalriigi printsibiist tulenevalt peavad kõrgepalgalised teistest süsteemi rohkem finantseerima ja sellega riigi vastutuse enda kanda võtma, see on nendele liigse vastutuse panemine. Mis puutub solidaarsuspõhimõttesse, siis kõrgepalgalised ongi solidaarsed, makstes samuti töötuskindlustuse ühiskassasse maksemäära alusel, mis on võrdne kõigile töötajatele ja tööandjatele. Ei ole mõistetav, miks ühtedel on võimalik saada vastuhüve kogu makse aluseks olnud summa kohta ja teistel mitte või võrreldes pensionäridega, miks ühed ei pea maksma, kui neil ei ole võimalik vastuhüve saada, aga teised peavad. Seega on tegemist õigustamatu meetmega ja see on PS § 12 lg-ga 1 vastuolus ning vajaks muutmist.

Lahendusena on välja pakutud alternatiivseid võimalusi: hüvitise ülempiiri kaotamist või kindlustatu maksele ülempiiri seadmist. Seejuures on leitud, et hüvitise ülempiiri kaotamine oleks lihtsam, sest kindlustusmaksetele ülempiiri seadmine oleks jooksva kalendriaasta

¹⁸⁶ Leetmaa, lk 36.

¹⁸⁷ Õiguskantsleri seisukoht 06.09.2010, nr 6-1/101108/1005236.

¹⁸⁸ Madis, E., PõhiSK § 10, lk 143.

keskmist palka raske ette ennustada.¹⁸⁹ Käesoleva töö autori hinnangul ei oleks hüvitise ülempiiri kaotamine hea valik seetõttu, et see võib oluliselt vähendada kõrgepalgalise inimese motiivi tööturule naasta ja soodustada töötuskindlustushüvitise saamise perioodi kasutama puhkusena. Teise pakutud alternatiivi puhul võib aga asendada jooksva aasta keskmise palga eelmise aasta keskmise palgaga, millest lähtub ka TKindIS § 9 lg 5 ja millelt on makstud töötuskindlustusmakseid.

3.6. Kindlustusstaaži arvestamine võlaõigusliku lepingu puhul

Töötuskindlustusstaaž on periood, mille eest kindlustatu sai tasu töölepingu alusel töötamise või avalikus teenistuses olemise eest või tasu riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, valla- või linnaosavanemana või abikaasatasu või millal kindlustatu sai tasu võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamise eest, kui nendelt on kohustus kinni pidada töötuskindlustusmakset (TKindIS § 7 lg 1 p-d 1-2). Kindlustusstaaži arvestatakse kuudes ja aastates. Ühe kalendrikuu eest arvestatakse üks kuu kindlustusstaaži sõltumata selle tekkimise alusest (TKindIS § 7 lg 2 ls 1). TKindIS 7 lg 2¹ p 2 sätestab, et võlaõigusliku lepingu alusel makstud tasu pealt tasutud töötuskindlustusmaksete alusel tekkinud töötuskindlustusstaaži puhul arvestatakse üks kuu kindlustusstaaži iga kalendrikuu eest, millal kindlustatule maksti tasu, millelt peeti kinni töötuskindlustusmakse. See tähendab, et kui võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavale isikule makstakse tasu kord kolme kuu jooksul, saab ta endale töötuskindlustusstaaži vaid ühe kuu. Töölepingu alusel või avalikust teenistusest tasu saava inimese töötuskindlustusstaaži arvestatakse kogu töölepingu või ametiteenistuse perioodi iga kalendrikuu eest (TKindIS § 7 lg 2¹ p 1). Võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavat isikut koheldakse töötuskindlustusstaaži arvestamisel erinevalt, võrreldes näiteks töölepingu alusel või avalikus teenistuses töötava isiku töötuskindlustusstaaži arvestamisega.

Praktikas esines varem palju¹⁹⁰ probleeme seoses sellega, kui tööandja tasus töötajale mitme kuu tasud ette või tagantjärele korraga, tasudes ühtlasi maksuhaldurile nende kuude eest kindlustusmaksed summeeritult. Töötukassa arvestas korraga makstud summasid ühe kalendrikuu tasuna ning andis isikule vaid ühe kuu töötuskindlustusstaaži. Riigikohtu Erikogu

¹⁸⁹ Töötuskindlustus diskrimineerib kõrgepalgalisi. – Äripäev, 9. detsember 2009. Kättesaadav: http://www.aripacev.ee/arvamused/2009/09/09/Tootuskindlustus_diskrimineerib_korgepalgalisi. (27.04.2015)

¹⁹⁰ Vt nt TlnRnKo 30.10.2014, 3-13-70215; RKEKo 3-2-1-135-13.

menetluses olnud taolise asja raames selgitati, et töötuskindlustusstaaži tuleb arvestada kõigi nende kuude eest, mille eest tööandja töötasu ette või tagantjärele välja maksis ning millelt kindlustusmaksed on tasutud.¹⁹¹ Staaži arvestus seoti alates 01.07.2014 maksukorralduse seaduses töötamise registri kannetega. Töötamise register on maksukohustuslaste registri alamregister, mida peetakse teiste seas Eesti Töötukassale talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks (MKS § 25¹ lg 1). TKindlS § 7 lg 4 sätestab, et kindlustusstaaži arvestamisel võetakse aluseks töötuskindlustuse andmekogu andmed. Seejuures pärinevad töötuskindlustuse andmekogu andmed töötajate kohta töötamise registrist (TKindlS § 7 lg 4 p 1, MKS § 25¹) ja võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutajate kohta maksukohustuslaste registrist (TKindlS § 7 lg 4 p 2, MKS § 17). Samas kantakse töötamise registrisse andmed ka võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutava isiku kohta (MKS § 25¹ lg 4 p 2). Kuna töötamise registrisse tuleb tööd võimaldaval isikul¹⁹² kanda andmed nii töötamise alustamise, peatumise kui lõpetamise kohta (MKS § 25⁴ lg 1 p-d 5, 8, 9), siis on töötukassal võimalik arvestada, millise perioodi kohta tasutud töötuskindlustusmaksed käivad. Täna on seaduses selgelt kirjas, et töölepingu jt TKindlS § 7 lg 1 p-s 1 nimetatud tasude puhul tuleb kindlustusstaaži arvestada kogu perioodi iga kalendrikuu eest. Samas teeb seadus erandi võlaõiguslike lepingute alusel saadud tasude suhtes (TKindlS § 7 lg 2¹ p 2), sest nende puhul võetakse endiselt arvesse töötuskindlustusmakse tasumise kuud, mitte aga makse aluseks olnud töö tegemise perioodi. Näiteks, kui isik kirjutab töövõtulepingu alusel raamatut, siis üldjuhul määratakse talle ühekordne tasu, mis makstaksegi välja töövõtulepingu lõppemisel ehk töö valmimisel. Sellisel juhul makstakse ka töötuskindlustusmakse ühekordselt kogu tasu kohta. Samas võib olla töövõtulepingu kestuseks oluliselt pikem periood, näiteks aasta, mille jooksul saaks täis koguda töötuskindlustushüvitise saamiseks vajaliku töötuskindlustusstaaži ehk 12 kuud. Antud olukorras pole töövõtulepingu alusel tööd teinud isikul võimalik saada töötuskindlustushüvitist. Eeltoodust nähtub, et võlaõigusliku lepingu alusel töötuskindlustusmakset tasuvat isikut koheldakse erinevalt.

Otsustamaks, kas eeltoodud erineva kohtlemise puhul on tegemist ebavõrdse kohtlemisega või on selline kohtlemine õigustatud, tuleb esmalt selgitada võrdlusgrupid ja normi eesmärk

¹⁹¹ RKEKo 3-2-1-135-13, p 16.

¹⁹² Tööd võimaldav isik on MKS § 25¹ lg 3 p 3 tähenduses Eesti residendist või mitteresidendist juriidiline isik, Eesti riigiasutus või kohaliku omavalitsusüksuse asutus, füüsiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja, kes sõlmib töötamise aluseks oleva kokkuleppe või nimetab tööd tegeva isiku ametikohale. Tööd tegev isik on MKS § 25¹ lg 3 p-de 1 ja 2 tähenduses füüsiline isik, kes teeb tööd töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel, avalikus teenistuses avaliku teenistuse seaduse § 5 tähenduses või vabatahtlikkuse alusel tasu saamata.

ning vaadata, kas see on seaduslik. Võlaõiguslike lepingute alusel töötuskindlustusstaaži kogumine on kõige lähedasemalt võrreldav TKindlS § 7 lg 1 p-s 1 nimetatud alustega, näiteks töölepinguga. Seda seetõttu, et mõlema puhul teenib inimene endale sissetulekut, millelt töötuskindlustusmaksete tasumisel arvestatakse töötuskindlustusstaaži üks kuu iga kalendrikuu eest (TKindlS § 7 lg 2). Olukordade erinevus seisneb selles, et töölepingu puhul on seadus kohustanud töötukassat arvestama töötuskindlustusstaaži iga kuu eest töölepingu perioodil, olenemata sellest, kas töötuskindlustusmakseid on tasutud ette või tagantjärele. Võlaõigusliku lepingu puhul sellist erandit ei tehta ja töötuskindlustusstaaži arvestatakse vastavalt kuudele, mil laekus töötuskindlustusmakse (TKindlS § 7 lg 2¹ lg 2).

Eelkirjeldatud olukordade eristamist on põhjendatud sellega, et võlaõiguslike lepingute alusel teenust osutavaid isikuid iseloomustab töölepinguga võrreldes laialdane otsustamisvabadus. Lepinguvabaduse põhimõttest tuleneb õigus oma õigussuhe ise kujundada ja kokku leppida vastavalt sellele, kuidas vastavas olukorras mõistlik on. Samuti ei peegelda võlaõigusliku lepingu alusel teenuse osutamine alati inimese enda poolt sooritatud töö tegemise aega, sest võib kasutada teiste isikute teenuseid.¹⁹³ Töölepingu alusel töötegija tööülesanded ja –aeg on aga tööandja poolt paika pandud ning allvussuhe on tugevam. Seetõttu on normi eesmärk justkui põhjendatud ja seaduslik, kuna võlaõigusliku lepingu alusel tasu saav inimene võib lepingus kokku leppida ka selliselt, et talle makstakse tasu ja tema tasult makstakse töötuskindlustusmakseid igakuiselt. Kehtiv lahendus on siiski liialt ühekülgne, sest võlaõigusliku lepinguga reguleeritakse tihtipeale olukordi, mille puhul on mõistlik ühekordse tasu maksmine, näiteks eeltoodud kirjaniku näide. Proportsionaalsuse testist lähtudes ei ole võlaõiguslike lepingute alusel tööd tegevate isikute erinev kohtlemine neile vabaduse andmise eesmärgil sobiv meede, sest see paneb nad halvemasse olukorda. Seega ei saavutata eesmärki võimaldada võlaõiguslike lepingute alusel suhete vaba kujundamist poolte kokkuleppel, kuivõrd neile ei ole kõiki võimalusi antud.

Töötuskindlustuskaitse võimaldamiseks ka isikutele, kes teevad tööd, aga saavad tasu ühekordselt, võiks nende töötuskindlustusstaaži arvestada samuti töö tegemise perioodi kohta, nagu arvestatakse töölepingute puhul. Andmed võlaõiguslike lepingute alustamise, peatumise ja lõpetamise kohta on töötukassale kättesaadavad samamoodi nagu taolised andmed

¹⁹³ Seletuskiri maksukorralduse seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (574 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/48a3bebf-e325-46e2-9cef-ac43df802e2b/Maksukorralduse-seaduse-muutmise-seaduse-muutmise-seaduse-eelnou-juurde>. (27.04.2015)

töölepingute kohta. Nii oleks isikutel, kes teevad tööd, kuid kellele makstakse selle eest tasu ühekordselt, siiski võimalik koguda tehtud tööle vastavat töötuskindlustusstaaži.

3.7. Töötajate ja ametnike kindlustusstaaži arvestamine koondamise korral

Koondamise korral makstakse hüvitist töötajale, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud TLS § 37 lg 5 alusel, või ametnikul, kelle teenistusstaaž on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel (TKindIS § 14¹). Eeltoodust nähtub, et töötaja puhul arvestatakse koondamise aluseks võetavat staaži vaid ühe tööandja raames. Kui töötaja töötab ühe tööandja juures 10 aastat, kuid vahetab seejärel töökohta ja töötab teise tööandja juures 3 aastat ning teine tööandja ta koondab, siis koondamishüvitist töötaja ei saa, sest ta ei ole selle tööandja juures, kes ta koondas, töötanud vähemalt viis aastat. Samas, kui inimene töötab ametnikuna 10 aastat ühes kohas ja seejärel 3 aastat teises kohas, on tal 13 aastat teenistusstaaži ja talle makstakse koondamishüvitist.

Seaduse eelnõu seletuskirjades ei ole selgitatud, miks taoline eristamine on vajalik. Samuti ei ole ühegi taolise asja kohta kohtuvaidlusi. Seega tuleb normi eesmärki hinnata tõlgendamise teel. Antud juhul võib arvata, et seadusandja on ametniku puhul arvestanud teenistusstaažina kõiki ametnikuna ametis oldud teenistussuhteid, sest on pidanud riiki kui sellist üheks tööandjaks.¹⁹⁴ Samamoodi võiks aga pidada üheks tööandjaks erasektorit. Riigiameteid on palju ja need on jagatud erinevate riigi ülesandeid täitvate isikute vahel. Seega ei saa pidada näiteks Sotsiaalministeeriumi ja Kaitseväge üheks ja samaks tööandjaks. Tegemist on samamoodi nagu töötajate puhul, erinevate tööandjatega. Eriti ebavõrdne on olukord juhul, kui isikud töötavad samade tööandjate juures, kuid üks täidab oma ülesandeid ametnikuna ja teine töötajana ning üks saab koondamishüvitist, teine aga mitte, kuigi töötamise aeg on olnud sama. Seega on võrdlusgruppideks kõige lähemalt käsitletavad just ametnikud ja töötajad.

Kuna puudub mõistlik põhjus ametnike ja teenistujate kindlustusstaaži arvestamisel koondamishüvitise maksmisel, on tegemist meelevaldse erineva kohtlemisega, mis on PS § 12 lg 1 alusel lubamatu. Ka Sotsiaalministeerium on uues töötuskindlustuse ja tööturuteenuste

¹⁹⁴ Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu seletuskiri (viide 24), lk 8.

seaduse eelnõus leidnud, et kõnealust olukorda tuleb muuta. Lahenduseks on pakutud ametnike olukorra muutmist sarnasemaks töötajate omale. Nimelt, tahetakse seadust muuta selliselt, et ametnikele arvestataks kindlustushüvitise määramisel koondamise korral teenistusstaaži üks kord ning uue koondamise korral sama perioodi arvesse ei võeta. Tehakse ettepanek maksta ametnikele kindlustushüvitist koondamise korral mitte tihemini kui üks kord viie aasta jooksul.¹⁹⁵ Käesoleva töö autori hinnangul lahendab eeltoodud muudatus probleemi vaid osaliselt, sest töötajal on endiselt ametnikust raskem koondamishüvitise aluseks olevat kindlustusstaaži täis saada, kuivõrd tema kindlustusstaaž katkeb igakordselt tööandja vahetamisel, aga ametnikul mitte.

Sobiv lahendus seisneks selles, et ka töötajate puhul arvestatakse koondamishüvitise maksimisel erinevate tööandjate juures töötatud aega. On ju nende töötasult tööandjad ühiselt panustanud koondamishüvitiste ja maksejõuetuse korral makstavate hüvitiste fondi. Seega võiks sealt solidaarsuse alusel ka maksta koondamishüvitisi koondatud töötajatele, kellel on vajalik kindlustusstaaž, olenemata sellest, millise tööandja juures ta staaži kogunud on. Sellisel juhul ei privilegerita ametnikke töötajatega võrreldes ja koondatud töötajal oleks suurem võimalus hüvitise saamiseks. Vältimaks täna ametnike puhul kehtivat korda, mille tulemusel on ametnikul võimalik ühe ja sama väljateenitud perioodi eest maksta kindlustushüvitist koondamise korral rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, tuleks ametnike puhul välja pakutud piirang sätestada seaduses ka töötajate puhul. Piirang seisneb selles, et koondamishüvitist on võimalik saada mitte rohkem kui üks kord viie aasta jooksul. Nii sarnaneks koondamishüvitise aluseks olev kindlustusstaaž töötuskindlustushüvitise aluseks olevale kindlustusstaažile, mis katkeb, kui kasutatakse töötuskindlustushüvitist. Eeltoodud lahenduse rakendamisel oleks töötajate ja ametnike võimalused koondamishüvitise saamisel võrdsed. See oleks aus ka seetõttu, et kõik tööandjad, sh riiklikud tööandjad, panustavad koondamishüvitiste maksmisesse ühesuguselt.

¹⁹⁵ *Ibid.*

KOKKUVÕTE

Töötuskindlustussüsteem on ühiskonnas väga vajalik, sest aitab kontrollida töötust ja tööturu tasakaalustamise kaudu riigi majandust. Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on töötuskindlustusmakse ja saadava vastuhüve ehk töötuskindlustuse hüvitiste vahelised seosed ning analüüsida neid seoseid lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest. Eesti töötuskindlustussüsteemist valiti välja olukorrad, millal isik maksab töötuskindlustusmakset, kuid ei saa vastuhüve ning vaadati, kas sellisel juhul on tegemist ebavõrdse kohtlemise olukorraga. Süsteem on oma olemuselt lihtne – kes maksab töötuskindlustusmakset, sellele tagatakse töötuse korral kaitse töötuskindlustuse hüvitiste kaudu – kuid praktikas üsnagi keeruline. Töötuskindlustuse keerukus seisneb selle läbipõimumisest mitmete erinevate valdkondadega, nagu sotsiaalõigus, maksuõigus, kindlustusõigus ja ka poliitika.

Töö eesmärgini jõudmiseks käsitleti esmalt võrdse kohtlemise põhimõtte regulatsiooni ja rakendamise põhimõtteid nii Euroopa õigusruumis kui Eesti õiguse kohaselt. Esimese osa tulemusel jõuti ebavõrdse kohtlemise tuvastamise meetodini, mida kasutati töötuskindlustuse probleemide analüüsimisel. Seejärel vaadati lähemalt Eesti töötuskindlustussüsteemi, selgitamaks välja, millistel isikutel on võimalik maksta töötuskindlustusmaksid ja millistel mitte. Kuigi võrdse kohtlemise põhimõtte järgimises võis kahelda ka olukordades, kus isik on üldse töötuskindlustussüsteemist välja jäetud, st tal ei ole võimalik maksta isegi töötuskindlustusmaksid, vaadati antud töös ainult töötuskindlustusmakse ja saadava vastuhüve vahelisi seoseid. Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt jäid vaatluse alla need isikud, kes maksid töötuskindlustusmaksid, kuid kes sellegipoolest jäid töötuse juhtumi saabumisel töötuskindlustuse hüvitistest ilma. Samuti tehti töö mahtu arvestades probleemide valikul kitsendusi, käsitledes eelkõige neid, mis on ühiskonnas rohkem esile kerkinud ja muret tekitanud. Teise peatükiga selgitati välja eelkirjeldatud isikud, millest lähtuvalt analüüsiti kolmandas peatükis, kas nende isikute töötuskindlustuse hüvitiste ilma jätmine on võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt õigustatud või mitte. Eesti töötuskindlustussüsteemi võrreldi Soome Vabariigi ja Saksamaa Liitvabariigi töötuskindlustuse süsteemidega, et lahenduste pakkumisel võimalusel nende regulatsioonidest eeskuju võtta.

Analüüsi tulemusel selgus, et Eesti töötuskindlustusõiguses esineb mitmeid olukordi, kus isik maksab töötuskindlustusmaksid, kuid töötuskindlustuse hüvitist tal pole võimalik saada.

Kõige rohkem probleeme kerkis esile seoses töötuskindlustushüvitstega, käsitlemist leidis ka üks koondamishüvitisega seotud probleem. Kokkuvõttes jõuti järeldusele, et Eesti töötuskindlustusõiguses ei järgita alati võrdse kohtlemise põhimõtet ning antud töös käsitleti neist seitset probleemi.

Esiteks leiti, et isiku, kelle töö- või teenistussuhe on lõpetatud, töötuskindlustushüvitisest ilma jätmise seetõttu, et ta omab juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme staatust on ebavõrdne kohtlemine võrreldes nende isikutega, kes ei ole ühegi juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed. Seda põhjusel, et mõlemad on tasunud töötuskindlustusmaksleid ning juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks olevate töötajate, ametnike või võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavate isikute töötuskindlustushüvitisest ilmajätmine on meelevaldne, kuivõrd põhjuseks on selliste inimeste korrale kutsumine, kes kasutavad ettevõtlust maksude vältimiseks ja lahendamaks äraelamiseks. Käesoleva töö autor pakkus lahendusena välja taastada enne 16.04.2015 tööturuteenuste ja –toetuste seaduses tehtud muudatusi kehtinud regulatsioon, mille kohaselt ei takistanud juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks olemine isikul enda töötuna arvele võtmist. Lisaks pakkus autor välja, et see aeg võiks piiratud, näiteks kahe aastaga äriühingu austamisest, et vältida ettevõtluse ära kasutamist.

Teise probleemina käsitleti peagi pensioniikka jõudvate inimeste ebavõrdset kohtlemist töötuskindlustusmaksete maksmisel võrreldes neid pensionäridega, kes töötuskindlustusmaksleid enam ei maksa. Nimelt leiti, et on ebavõrdne kui isikud peavad maksma töötuskindlustusmaksleid kuni vanaduspensioniiikka jõudmiseni või ennetähtaegselt pensionile jäämiseni, kuigi viimase 12 kuu eest tasunud töötuskindlustusmaksleid eest vastuhüve saamise võimalus puudub, kuna pensionieas nad end enam töötuna arvele võtta ei saa. Viimased 12 kuud võeti aluseks lähtuvalt Eesti töötuskindlustussüsteemi eelfinantseerimise põhimõttest. Kuna tegemist on ebavõrdsekohtlemisega, tuleks hiljemalt 12 kuu pärast pensioniikka jõudvad inimesed töötuskindlustusmaksleidest vabastada.

Kolmanda probleemina vaadati töötaja algatusel või poolte kokkuleppel töö- või teenistussuhte lõpetanute töötuskindlustushüvitisest ilma jätmist, mida on mitmel korral plaanitud muuta nii töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse, kui ka töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõudes, kuid on jäänud endiseks. Põhjusi muutmiseks ja mittemuutmiseks on toodud mitmeid. Ühelt poolt leitakse, et vabatahtlikku töötust ei pea kindlustama, sest sellega tehakse inimestele tööst loobumine liiga lihtsaks. Teiselt poolt aga

leitakse, et poolte kokkuleppel või töötaja algatusel töösuhte lõpetamine ei pruugi praktikas olla töötaja tegelik tahe, mistõttu peaks ka neile kaitset pakkuma. N-ö vabatahtlikult töötuks jäänuid võrreldi isikutega, kes töösuhte lõppemisel said töötuskindlustushüvitist, näiteks isikud kelle tööleping lõppes tähtaja möödumisega. Antud probleemi korral analüüsiti ebavõrdset kohtlemist proportsionaalsuse testi alusel ning leiti, et vabatahtliku töötuse korral isiku töötuskindlustushüvtisest ilma jätmine on sobiv, kuid mitte vajalik meede, sest isikute kergekäeliselt tööst loobumise vältimiseks saab kasutada ka kergemaid meetmeid. Seetõttu toetab käesoleva töö autor välja pakutud lahendusi, mille kohaselt kehtiks vabatahtliku töötuse korral rangem ooteaeg, pikem kindlustusstaaž ja väiksem hüvitise määr. Käesoleva töö autor pakkus lisaks lahendusena välja kõrgema kindlustusmaksemäära kohaldamist isikutele, kes jäävad töötuks omal algatusel või poolte kokkuleppel, kuid vajavad töötuskindlustushüvitist. Sellisel juhul on neil võimalik hüvitist saada, kuid nad peavad tööturule naastes töötuskindlustussüsteemi mõnda aega rohkem panustama.

Neljanda probleemina käsitleti lapsehoolduspuhkusel olevate vanemate ebavõrdset kohtlemist samal ajal töötamise ja mittetöötamise korral. Lapsehoolduspuhkusel oleva isiku töötuskindlustusstaaži aluseks olevat 36-kuulist perioodi pikendatakse puhkusel oldud aja võrra, kui töötuskindlustuse andmekogus ei ole andmeid töötuskindlustusstaaži kohta ehk tema eest ei ole tasutud töötuskindlustusmaksid. Seega, kui vanem soovib lapsehoolduspuhkusel olles töötada ja teenida lisasissetulekut, võib ta lapsehoolduspuhkuselt naastes ja töötuks jäädes saada oluliselt väiksemat töötuskindlustushüvitist, kui ta oleks saanud puhkuse ajal mittetöötamise korral. Käesoleva töö autor leidis, et tegemist on kaudse ebavõrdse kohtlemisega ja probleemi oleks võimalik lahendada nii, et töötukassa võtab aluseks suuremate töötuskindlustusmaksetega perioodi. Nii oleks lapsega kodus olevatel vanematel võimalik teenida lisasissetulekut ja hoida end kursis tööturul toimuvaga, mis tagab ka kergema naasmise tööturule, kartmata seejuures töötuks jäämisel töötuskindlustushüvitises kaotamist.

Viiendaks analüüsiti kõrgepalgaliste inimeste ebavõrdset kohtlemist tulenevalt sellest, et töötuskindlustusmaks tasumise aluseks olevale summale ei kehti ülempiiri, küll aga kehtib ülempiir töötuskindlustushüvitisele. Kindlustatud isik maksab töötuskindlustusmaks kogu oma tasu pealt, kuid töötuskindlustushüvitist on tal võimalik saada vaid nii suure tasu kohta, mis ei ületa eelmise aasta Eesti keskmise ühe kalendripäeva töötasu kolmekordset suurust. Käesoleva töö autor ei nõustunud sarnases küsimuses õiguskantsleri seisukohaga, et kehtiv

regulatsioon on õigustatud sotsiaalse riigi ja solidaarsuse põhimõtete alusel, sest sotsiaalse riigi põhimõtte kohaselt on kodaniku abistamine riigi ja mitte kõrgealaliste kohustus. Samuti puudub seos solidaarsusega, sest suuremalt summalt kui kolmekordselt Eesti eelmise aasta keskmise palga pealt makstud töötuskindlustusmaks eest vastuhüve ei ole võimalik saada. Võrreldes kõrgepalgalisi pensionäridega, kes ei pea töötuskindlustusmaksleid tasuma, sest neil ei ole võimalik saada vastuhüve, leiti, et tegemist on ebavõrdse kohtlemisega. Töö autor toetab lahendusena kindlustusmaksleid ülempiiri seadmist.

Kuuendaks käsitleti kindlustusstaaži arvutamist võlaõiguslike lepingute puhul võrreldes teiste lepingutega, nt töölepinguga. Kui töölepingu puhul arvestatakse töötuskindlustusstaaži töö tegemise perioodi kohta, mille kohta saadakse andmed töötuskindlustuse andmekogust, siis võlaõiguslike lepingute puhul arvestatakse töötuskindlustusstaaži töötuskindlustusmaksleid laekumise alusel. Näiteks kui töövõtulepingu alusel töö tegijale on määratud ühekordne tasu, siis makstakse sellest ka töötuskindlustusmaksleid ühe korra ning inimene saab vaid ühe kuu töötuskindlustusstaaži. Samas võis töö tegemine kesta oluliselt kauem. Võlaõiguslike lepingute alusel teenuse osutajaid võrreldi töölepingu alusel töötavate isikutega ning leiti, et tegemist on ebavõrdse kohtlemisega. Samamoodi nagu on võimalik töötuskindlustuse andmekogust vaadata andmeid töölepingu alguse, peatumise ja lõpetamise kohta, saab seda teha ka võlaõiguslike lepingute puhul. Seetõttu peaks ka nendel olema võimalik arvestada tasutud töötuskindlustusmaksleid vastavalt töö tegemise perioodile ja sellest tulenevalt arvestada võrdselt töötuskindlustusstaaži.

Viimasena vaadati töötajate ja ametnike ebavõrdset kohtlemist koondamishüvitise aluseks võetava kindlustusstaaži kogumise osas. Töölepingu alusel töötaja peab olema koondamishüvitise saamiseks vähemalt olema vähemalt viis aastat töötanud ühe tööandja juures, samas kui ametnik võib olla viie aasta jooksul töötanud erinevates riigiametites. Erinev kohtlemine seisneb selles, et riigiametite puhul vaadatakse riiki kui ühte tööandjat, samas kui erasektoris vaadatakse kõiki tööandjaid eraldi. Töötajate ja ametnike alusetu erineva kohtlemise lõpetamiseks plaanitakse vastu võtta seadus, mille kohaselt ei makstaks ametnikele koondamishüvitist mitte tihemini kui üks kord viie aasta jooksul. Käesoleva töö autor leidis, et pakutud lahendus ei kõrvaldaks töötajate ja ametnike erinevat kohtlemist, vaid kõigest leevendaks seda. Lahendusena pakkus autor välja kohelda hoopis töötajaid sarnaselt ametikele ja arvestada koondamishüvitise maksmisel erinevate tööandjate juures töötatud

aega. Kuna tööandjad, sh riik, panustavad koondamishüvitiste maksmisse solidaarselt, võiks ka nende kohustusi töötajate ja ametnike ees täita koondamise korral solidaarsusest lähtuvalt.

Magistritöö tulemustest lähtuvalt kehtib töö hüpotees, et Eesti töötuskindlustuse valdkonnas esineb olukordi, mil võrdse kohtlemise põhimõtet ei järgita. On iseenesest mõistetav, et töötukassa reserve ei saa täielikult ära kasutada. Kehtib loogika, et headel aegadel tuleb reserve koguda ja halbadel aegadel saab neid kasutada. Samas ei ole lõpmatu reservide suurendamine õigustatav isikute ebavõrdse kohtlemise arvelt. Ebaõige on kohustada isikuid panustama töötuskindlustusfondi, kui neil ei ole isegi teoreetiliselt võimalik vastuhüve saada või selliste isikute töötuskindlustushüvitisest ilma jätmise, kellel seda tõepoolest vaja oleks. Kokkuvõttes ei tohi unustada töötuskindlustussüsteemi eesmärki, milleks on aidata inimest töötuse perioodil ja tagada talle vahendid uue töö leidmiseks. Mida kiiremini inimene tööturule tagasi saab, seda kasulikum on see inimesele endale, riigile ja töötukassale.

_____/allkiri/

Kristiina Padu

Problems of Implementing Equality Principle in Estonian Unemployment Insurance Law

Summary

In order to stabilise labour market, many countries have established an unemployment insurance system, Estonia amongst others. Unemployment insurance is essential for the functioning of the labour market, because unemployment can derive from individual risks as well as from economic risks. The purpose of unemployment insurance is to insure people in case of unemployment by securing them with necessary finances and services to provide themselves during unemployment but moreover, to help them back to the labour market. For example, unemployment insurance benefits are meant to cover job searching costs, e.g. transportation. Since the main goal is to encourage an unemployed person back to work, there are many aspects to consider when deciding who, on what conditions and how long should get the benefits.

Unemployment insurance is usually based on the payments of employers and employees, who are in case of unemployment entitled to the benefits. Seems simple at first sight, but is actually quite complex because of its contact with many different spheres. Unemployment insurance has contact with social law, insurance law and tax law and is largely influenced by political decisions. Unemployment insurance covers persons risk to become unemployed and is therefore a part of the social security system. European Social Charter stipulates that all workers and their dependants have the right social security (art 12). Social security subsumes being unemployed in which case the state has to provide for its citizens. Unemployment insurance is financed by employers and employees and their contributions are in connection with the unemployment benefits, therefore it has also connections of insurance law. since the contributions to the unemployment insurance system are collected and controlled like taxes, it is connected with tax law. This diversity makes unemployment insurance system very complex and often difficult to comprehend, which gives rise to many problems, including treating unemployed people equally when assigning them unemployment benefits or not.

The purpose of this thesis is to find out in which cases of assigning unemployment insurance benefits to unemployed people is in harmony with equality principle and when it is not. In other words, the connection between the contributions to the unemployment insurance system

and getting unemployment benefits when unemployed, is analysed. The hypothesis is that there are situations in Estonian unemployment insurance law when people are treated wrongfully differently.

To reach the purpose of the thesis, it is divided into three parts. In the first chapter the meaning of the principle of equality is analysed in European law and Estonian law. In the last subitem of the first chapter, methodology of comparing two different situations for identifying if there has been a breach of equality law is introduced. In the second chapter, Estonian unemployment insurance system is analysed and the situations where people are left without unemployment benefits in case of unemployment, even though they have paid their contributions to the fund, are clarified. In the third chapter the situations clarified in the second chapter, in which there was a different treatment amongst the addressees of the unemployment benefits, are analysed under the methodology described in the first chapter.

Under the Estonian law, unemployment insurance is a type of compulsory insurance. Its purpose is to provide labour market services, pay labour market benefits, except unemployment allowance, provide, upon unemployment, partial compensation for the lost income to insured persons for the time of the search for work, compensation of the expenses related to the termination of employment contracts to employees and service relationships to officials in the case of lay-offs, and the protection of the claims of the employees upon insolvency of employers (Unemployment Insurance Act (TKindlS) § 2). Unemployment insurance is financed by insured persons, whose contribution rate varies from 0.5% to 2.8%, and employers, whose contribution rate varies from 0.25% to 1.4%. In 2015 the rates are respectively 1.6% and 0.8% (TKindlS § 4, § 41). An insured person has the right to receive an unemployment insurance benefit during the whole period when he or she is registered as unemployed, but not longer than 180 calendar days if the insurance period of the insured person is shorter than 5 years, 270 calendar days if 5–10 years and 360 calendar days if 10 years or longer (TKindlS § 8). The amount of the unemployment insurance benefit is calculated after the salary earned before unemployment and is 50% of it in the first 100 days and 40% from 101th to 360th day (TKindlS § 9). Employees have a right to insurance benefit upon lay-offs in the amount of one month's average salary or wages if one worked five to ten years or in the amount of two month's average salary or wages, if one worked over ten years (TKindlS § 14¹ ja 14²). Benefit upon insolvency of employer is assigned after employer has deemed to be insolvent. The benefit compensates unreceived salary, unreceived holiday pay

and benefits from the period before or after the declaration of the employer as insolvent which were not received at the time of cancellation of the employment contract but which were prescribed by the Employment Contracts Act (TKindlS § 19, § 20). There are strict requirements for being eligible for the forenamed benefits. Whether some people are treated unequally than others in gaining these benefits or not, will be the outcome of the thesis.

The outcome was that there are plenty of situations where people in Estonian unemployment insurance system are treated differently in giving them unemployment benefits. In fact, only about 30% of applicants qualify for the benefits, although it should be 60-70%. There are many people who contribute to the system but who will not get anything in return. Hence, the capacity of this thesis is limited, the author made a choice to look closely at the problems that have strictly a connection between the contribution to the system and getting benefits in return and choose those that were significant in the society. All together there were seven problems analysed.

Firstly, it was analysed if people who have become unemployed after working, but who are members of management or controlling bodies of a judicial person and are not eligible for the unemployment benefit are treated wrongfully differently from those who are not members of management or controlling bodies of a judicial person. Both pay contributions to the insurance fund, but members of management and controlling bodies of judicial persons can not register as unemployed people, thus they can not get any unemployment benefit. The reason for this differentiation was to impede people from using companies to avoid taxes. The outcome was that honest people suffer even more because they are not eligible for unemployment benefits in case of becoming unemployed. The author suggested that it would be easiest to restore the regulation which was applied before 01.05.2014 and allow unemployed people who are members of management or controlling bodies of a judicial person to register as unemployed. Author suggested that it could be limited with a time period of two years, which could be a sufficient time for a starting company to build itself at least as much to be able to pay its members of management or controlling bodies.

Secondly, it was analysed if persons who will reach pension age in 12 months and are forced to pay unemployment insurance contributions are treated equally with people who are already pensioners. It was found that it is unequal treatment, because people who reach their pensioner age in 12 months, are paying unemployment insurance payments, but upon the

principle that insurance is financed beforehand, it is unequal because they have no possibility to be assigned for unemployment benefits due to not being allowed to register as unemployed person after reaching the pensioner age. The solution would be to dismiss people from paying unemployment contributions 12 months before reaching their pensioner age.

Thirdly, the problem of leaving voluntarily unemployed people without the protection of unemployment security was analysed. Voluntary unemployment means that the employment relationship has been ended on the employees initiative or by consensus of the parties to the employment relationship. The problem in question has been discussed widely in media and in the projects of law amendments, but has still remained the same. On the one hand, the legislator finds that insurance is meant to cover only the cases when unemployment is unexpected and sudden. On the other hand, in practice it is problematic that in many cases employees leave their jobs on their own initiative or by consensus of the parties while actually being pushed by the employer to do so. Thus it is voluntary unemployment only in theory. Additionally, it should be considered that employees might have the need to quit job because of unexpected situations that life can bring, e.g. employees health is not suitable for the position or he/she has to take care of close person. In cases like that, one truly needs the unemployment benefits which he/she has made the contributions, but is not eligible for. After analysing the situation under the proportionality principle, the author found that the reason to leave them without unemployment benefits is insufficient and it is unequal treatment without justification. The author supports given solutions to set longer waiting period, longer unemployment insurance period and smaller amount of unemployment insurance benefit, which will avoid people taking advantage of unemployment benefits in cases where there is no actual need for those, but will still provide for those who really need them. The author suggested an additional solution. Namely, it could be regulated so that people who fall under the category of voluntary unemployment will have the right for the unemployment benefit but they will have to pay a higher rate of contributions when they go back to work. The period for higher unemployment payment rate could be in correlation with the time that unemployment benefits were used.

Fourthly, it was analysed if insured person who used a pregnancy leave, maternity leave, adoptive parents leave or parental leave during the 36 months and worked at the same time is treated differently from the ones who did not. The 36 months period shall be extended by the time spent on leave if there is no information in the unemployment insurance database

concerning the person's unemployment insurance period. It means that if a parent chooses to work, it will not be extended. Considering that raising a child is hard work and can be quite expensive, parent can not work on full terms but might in need of extra income do part time work. Most likely income will be smaller than it was during working full time which results in smaller unemployment benefits if after parental leave parent should become unemployed. With a regulation like this, government discourages parents from working while home with a baby. In the opinion of the author of this thesis, it should be the opposite, because if a parent works a little, not only will she/he get extra money to raise a child, she/he will be updated with the labour market and keep her/his working habit. Therefore, the regulation should support working of the persons on parental leave and calculate the unemployment benefits according to those contributions that give higher unemployment benefit.

Fifthly, if people who earn more than the sum of last years Estonian average salary or wage multiplied by 3 (hereinafter named higher salary), are equally treated compared to those who earn less or equal to that sum. The difference is that there is a upper limit on the unemployment benefit but not on the unemployment insurance contributions. Thus, people who earn more than a sum of last years Estonian average salary or wage multiplied by 3, contribute to the unemployment fund more than others and they have no possible way of getting benefits for the contributions that are made from the sum that exceeds the sum of last years Estonian average salary or wage multiplied by 3. People who earn higher salary were compared to pensioners who are dismissed from contributing to the unemployment insurance fund, because they can not get a benefit from it. It was found that people who earn higher salary were treated unequally differently, because they too, have no realistic opportunity to get anything in return. Therefore, the author suggested to regulate the problem in question so that there would be the upper limit on the contributions as well.

Sixthly, it was analysed if calculating unemployment insurance period in case of working under the contracts for providing services is equal to working under employment contract or being engaged in public service. Under employment contract the unemployment insurance period is calculate accordingly to the working period, which means that for every month worked, employee gets a month of unemployment insurance period even if the unemployment insurance contributions to the fund are payed for many months at the same time. If unemployment insurance contributions under a contract for providing services is payed once for a longer period, it will not be calculated accordingly to the working period but will be

taken into account as one month of unemployment insurance period. For example, working under contract of services (Law of Obligations Act (VÕS) § 635) often means that the work will be paid once at the end of the contract. This will put the worker in an unfavourable situation because he/she has actually worked longer than the unemployment insurance period is calculated. The author suggested that both contracts should be treated equally by calculating unemployment insurance period the same way. It is not difficult to achieve this goal, because there is an unemployment insurance database which includes data about concluding, pausing and terminating all working contracts.

Lastly, the problem of calculating the insurance period for lay-offs benefits. Employees whose employment relationship with the employer lasted for at least five years and whose employment contract was cancelled due to a lay-off or who cancelled their employment contract based on subsection 37 (5) of the Employment Contracts Act and officials who were employed in the service for at least five years and whose service relationship was terminated have the right to an insurance benefit in the case of lay-offs. This means that employees have to work at least 5 years for one employer, but officials can work for different employers as long as the employer falls under the state. The reason for this kind of differentiation lies in the fact that legislator has looked all state employers as one while private sector employers separately. The author compared two mentioned groups and found that they are treated unequally differently. Therefore, author suggested that employees should be treated like officials because the fund for paying lay-off benefits is collected collectively by all employers and the responsibility should be dealt solidarily as well.

In conclusion, the outcome of the thesis shows that there are many situations in Estonian unemployment regulation under which insured persons are treated unequally differently. Of course, it would be unreasonable to give unemployment benefits too generously. It is important to remember that in the good times the reserves should be collected so that in the periods of crisis there would be finances for supporting the unemployed people. On the other hand, it is very important to understand and remember the purpose of unemployment insurance law. The purpose is to provide compensation for the lost income for the time of the search for work and compensate the expenses of finding a new job. So that unemployment benefits could help stabilise the labour market, sufficient amount of applicants should get them, otherwise benefits will not have an influence because too many unemployed people are on their own and without finances to enable themselves to find a new job. Considering the

fact that Estonian unemployment insurance funds have plenty of reserves, it is time to broaden the circle of persons who, in case of joblessness, will be eligible for unemployment benefits. Regulation should be changed so that people who contribute to the funds will not be treated unequally. All in all, the shorter the period for work search, the greater the benefits for the unemployed person, but also for the government, labour market and unemployment insurance funds.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Aasamets, M. Sotsiaalõiguse korrastamise vajadus ning lähtekohad. – Juridica, 2010, nr 8, lk 589-596.
2. Aaviksoo, B., Annus, T. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica, 2003, eriväljaanne.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001.
5. Ben-Horim, M., Zuckerman, D. The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration. – Journal of Labour Economics, 1987, vol 5, no 3, p 386-390.
6. Burri, S. D. Towards More Synergy in the Interpretation of the Prohibition of Sex Discrimination in European Law? A Comparison of Legal Contexts and some Case Law of the EU and the ECHR. – Utrecht Law Review, 2013, vol 9, issue 1, p 80-103.
7. Croon, J. Comparative Institutional Analysis, the European Court of Justice and the General Principle of Non-Discrimination – or – Alternative Tales on Equality Reasoning. – European Law Journal, March 2013, Vol 19, No 2, pp 153-173.
8. Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga. Seletuskiri. Välisministeerium, 2004.
9. Eichenhofer, E. Sozialrecht. 6. Aufl. Mohr Siebeck, 2007 (viidatud: M. Aasamets. Sotsiaalõiguse korrastamise vajadus ning lähtekohad. – Juridica, 2010, nr 8, lk 589-596).
10. European Union Agency for Fundamental Rights. Handbook on European non-discrimination law. Luxembourg: Publications of the European Union, 2011.
11. Finnish Labour Legislation and Industrial Relations. Ministry of Employment and the Economy, January 2012. Available: http://www.expatsfinland.com/pdf/finnish_labour_legislation.pdf. (22.04.2015)
12. Ginter, C. ENSV taassünd: ettevõtlus on jälle karistatav. – EML ajakiri MaksuMaksja, 2015, jaanuar (nr 1). Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1639&keywords=t%F6%F6tuskindlustus>. (26.04.2014)

13. Jorion, P. Value at Risk. The New Benchmark for Managing Financial Risk. New York: McGraw-Hill, 2001.
14. Kuhnle, S. Basic historical trends in European social security. – The Nordic model of social security in a European perspective. EISS Yearbook 1994. Acco, Leuven/Amersfoort, 1995.
15. Lauringson, A. The Impact of the Generosity of Unemployment Benefits on Estonian Labour Market Outcomes in a Period of Crisis. The Faculty of Economics and Business Administration, The University of Tartu, 2012. (Doctoral thesis)
16. Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Tallinn, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, 2004. Kättesaadav: <http://digar.nlib.ee/digar/show/?id=717>. (04.04.2015)
17. Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid. Tartu: Casus Tax Services OÜ, 2014.
18. Lehis, L. Kuidas töötuskindlustusest sai eelarvetasakaalu kindlustus. – EML ajakiri MaksuMaksja, 2010, november (nr 11). Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=990>. (30.04.2015)
19. Lehis, L. Maksu mõistest Eesti õiguskorras. – Juridica, 1998, nr 9, lk 434-443.
20. Lehis, L. Maksuõiguse üldpõhimõtted. – Juridica, 1999, nr 5, lk 239-253.
21. Laffranque, J. Eesti Põhiseaduse ja Euroopa õiguse kooselu. – Juridica, 2003, nr 3, lk 180-190.
22. Leibholz, G. Die gleichheit vor dem gesetz: eine studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer grundlage. Otto Liebmann, 1925. (Viidatud: Croon, J. Comparative Institutional Analysis, the European Court of Justice and the General Principle of Non-Discrimination – or – Alternative Tales on Equality Reasoning. – European Law Journal, March 2013, Vol 19, No 2).
23. Leyen, U. Preface “The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.” Article 20 (1) of the German Basic Law. Bonn: Federal Ministry of Labour and Social Affairs, January 2010. Available: http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3083624/Daten/1158109/Resumo_sobre_Seguranca_ingles.pdf. (22.04.2015)
24. Liin, V.-P. Töölepingu ülesütlemine majanduslikel põhjustel: töötaja tagatised. – Juridica, 2009, nr 4, lk 248-249.
25. Lõhmus, K. Võrdsusõiguse kontroll Riigikohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus. – Juridica, 2003, nr 2, lk 107-119.

26. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Hent, K. jt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 3. väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
27. Madisson, K. Juhatuse liikme leping või tööleping. – Eesti Majanduse Teataja, 2004, nr 3. Kättesaadav: <http://www.sorainen.com/UserFiles/File/Publications/artikkel.Juhatuse-liikme-leping-voi-tooleping.2004-02-13.EMT.est.karinm.pdf>. (24.04.2015)
28. Maliszewska-Nienartowicz, J. Direct and Indirect Discrimination in European Union Law – How to Draw a Dividing Line? – International Journal of Social Sciences, 2014, III (I), p 41-55.
29. Maruste, R. Õigus võrdsele kohtlemisele õigusriigi, selle õiguse printsiibid ja kohaldamise praktika Euroopa Inimõiguste kohtus. – Juridica, 2008, nr 2, lk 67-71.
30. Monaghan, K. Equality and Non-discrimination. – Judicial Review. Oxford: Hart Publishing, 2011, p 418-428.
31. Pennings, F. Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR? – Utrecht Law Review, 2013, vol 9, issue 1 (January), pp 118-134.
32. Schön, C., Sellhast, U. The German Social Security System. Germany Trade & Invest, 9. January 2015. Available: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Investment-guide/Employees-and-social-security/the-german-social-security-system.html?view=renderPdf>. (24.04.2014)
33. Seletuskiri maksukorralduse seaduse muutmisega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (574 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/48a3bebf-e325-46e2-9cef-ac43df802e2b/Maksukorralduse-seaduse-muutmisega-seotud-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>. (27.04.2015)
34. Seletuskiri töölepingu seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (518 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/00f21559-84af-5e1f-9e8c-7aceac404b32/Töölepingu-seaduse-ja-sellega-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus/>. (01.05.2015)
35. Seletuskiri töölepingu seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (689 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d0ee1d8-b2a1-c415-51aa->

- 48db78874af7/Töölepingu-seaduse-ja-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/.
(26.04.2015)
36. Seletuskiri töölepingu seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (767 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e0645c57-25e9-3cb0-77d7-a3fe012ae1d4/Töölepingu-seaduse-ja-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>.
(26.04.2015)
37. Seletuskiri tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise juurde (521 SE II). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f/Tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-ning-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015)
38. Seletuskiri tööturuteenuste ja –toetuste seaduse ning töötuskindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu teise lugemise jätkamise juurde (521 SE II-2). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffb16d81-f2f8-48e1-b50a-f0ebd371434f/Tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-ning-töötuskindlustuse-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015)
39. Seletuskiri töötuskindlustuse seaduse, tulumaksuseaduse ja tööturuteenuste ja –toetuste seaduse muutmise seaduse juurde (295 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/611d82ad-7ecd-3eaa-fdeb-3f0118b204de/Töötuskindlustuse-seaduse,-tulumaksuseaduse-ja-tööturuteenuste-ja--toetuste-seaduse-muutmise-seadus/>. (26.04.2015);
40. Statutory social insurance contributions in Finland in 2015. Available: http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_3129_319_4628_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sisältösivut/työeläkepalvelut/ulkomaantyön_vakuuttaminen/maksut_suomessa/maksut_suomessa_2015_englanti.pdf.
(27.04.2015)
41. Tatsiramos, K., Ours, J. C. Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design. – Journal of Economic Surveys, 2014, vol 28, no 2, p 284-311.
42. Tavits, G. Sotsiaalhooldusõigus – on see üldse õigus? – Juridica, 1999, nr 3, lk 151-151.
43. Tööhõive, sotsiaalküsimused ja sotsiaalne kaasatus. Sotsiaalkindlustusõigused: Saksamaa. Euroopa Komisjon, 2012.

44. Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (180 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2517822-91d4-4964-88f0-add8aaeba8e0/Töölepingu-seaduse-muutmise-seadus/>. (01.05.2015)
45. Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu. Kättesaadav: http://www.koda.ee/public/TKTT_eelnou_12_06_2014_3.pdf. (01.04.2015)
46. Töötuskindlustuse ja tööturuteenuste seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: http://www.koda.ee/public/TKTT_eelnou_SK_12_06_2014_5_14.pdf. (01.04.2015)
47. Unemployment Benefits: Sanctions in case of Resignation from Previous Job. CESifo DICE Report, 2/2012, pp 71-73. Available: <https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.cesifo-group.de%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FC61E854852393B16E04400144FAFB1DA&ei=4BU9VbXLOurWygOh7YCACw&usg=AFQjCNHfJzrKd0xLckqU0eijqB9UmPimEA&bvm=bv.91665533,d.bGQ&cad=rja>. (26.04.2015)
48. Venn, D. Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2012, No. 131. Kättesaadav: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9h43kgkvr4.pdf?expires=1430068185&id=id&accname=guest&checksum=97DCEEC04A3EAE66796951910D2B9038>. (26.04.2015)
49. Õiguskantsleri seisukoht 06.09.2010, nr 6-1/101108/1005236 (viidatud: Huberg, M. Õiguskantsler analüüsis töötuskindlustuse seadust. – EML ajakiri MaksuMaksja, 2010, nr 10. Kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1137>. (01.05.2015))
50. Õiguskantsleri seisukoht. Töötuskindlustushüvitise suuruse arvutamine. Vastuolu mittetuvastamine. Õiguskantsler, 23.12.2014 nr 6-1/141072/1405302, lk 2-3.
51. Your social security rights in Germany. European commission, July 2013. Available: http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf. (27.04.2015)

Kasutatud õigusaktid

52. Aluslepingute konsolideeritud versioonid, põhiõiguste harta. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010, lk 398.
53. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 06.07.2012, 1 ... RT I, 18.02.2014, 4.
54. Basic Law for the Federal Republic of Germany. 1949. Federal Law Gazette Part III, 100-1. Available: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf. (22.04.2015)
55. Eesti Vabariigi töölepingu seadus. – RT 1992, 15, 241 ... 01.05.2009.
56. Eesti Töötukassa Majandusaasta aruanne 2014. BDO Eesti AS. Kättesaadav: https://www.tootukassa.ee/sites/tootukassa.ee/files/aastaruanne_2014.pdf. (01.05.2015)
57. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
58. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
59. Euroopa Liidu Nõukogu 29.06.2000. a direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. – ELT L 180/22, 19.07.2000.
60. Euroopa Liidu Nõukogu 27.11.2000. a direktiiv 2000/78/EÜ, millega luuakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – ELT L 303/16, 02.12.2000.
61. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004. a määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta – ELT L 166, 30.4.2004.
62. Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks. – RT II 2004, 6, 17.
63. ILO konventsioon nr 102 sotsiaalkindlustuse miinimumstandardite kohta. Kättesaadav: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247. (28.03.2015)
64. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
65. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollid. – RT II 2010, 14, 55.
66. Kindlustustegevuse seadus. – RT I 2004, 90, 616 ... RT I, 12.07.2014, 77.
67. Kommers, D. P. The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd edition, revised and expanded. Duke University Press, 1997, pp 241-242.

68. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. 1992 - RT II 1993, 10, 13.
69. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.
70. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – 1996 ... RT II 2000, 15, 93.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78197#o>. (28.03.2015)
71. Riigikogu liikme staatuse seadus. – RT I 2007, 44, 316 ... RT I, 22.12.2014, 11, § 32.
72. Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I 2001, 100, 648 ... RT I, 10.03.2015, 25.
73. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I 2004, 27, 181 ... RT I, 26.04.2013, 9.
74. The Constitution of Finland, 11 June 1999. Ministry of Justice, Finland. Unofficial translation, section 19. Available: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>. (22.04.2015)
75. Tulumaksuseadus. – RT I 1999, 101, 903 ... RT I, 19.03.2015, 65.
76. Töölepingu seadus. – 17.12.2008 ... RT I 2009, 5, 35.
77. Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35 ... RT I, 12.07.2014, 146.
78. Töölepingu seaduse muutmise seadus. – 08.05.2012 ... RT I, 25.05.2012, 24.
79. Tööturuteenuste ja –toetuste seadus. – RT I 2005, 54, 430 ... RT I, 04.06.2014, 8.
80. Töötuskindlustuse seadus. – RT I 2001, 59, 359 ... RT I, 16.04.2014, 29.
81. Töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2015-2018. – Vastu võetud 26.09.2014 nr 151 ... RT I, 28.09.2014, 2.
82. Työttömyysturvalaki. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1290/2002. Helsingi: 30.12.2002.
Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2002/20021290>. (22.03.2015)
83. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 11.04.2014, 13.
84. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I 2008, 56, 315 ... RT I, 06.07.2012, 22.
85. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – 1945 ... RT II 1996, 24, 95.
86. 2015. aasta riigieelarve seadus. – RT I, 29.12.2014, 79.

Kohtupraktika

87. EKo, 15.09.1982, Case 106/81, *Case of Julius Kind KG v. EEC*, p 22.
88. EKo 14.02.1995, C279/93, *Shumacker*, p 30.
89. EIKo, 16.09.1996, 17371/90, *Case of Gaygusuz v. Austria*, p 42.
90. RKHKm 3-3-1-5-97, 24.03.1997.
91. EIKo 06.04.2000, 34369/97, *Thlimmenos v. Kreeka*, p 44.
92. RKPJKo 3-4-1-1-02, 06.03.2002.
93. RKPJKo 3-4-1-2-02, 03.04.2002.
94. RKPJKo 3-4-1-1-03, 17.02.2003.
95. RKÜKo 3-3-1-47-03, 10.12.2003.
96. RKTkm 3-2-1-39-05, 26.04.2005.
97. RKÜKo 3-4-1-2-05, 27.06.2005.
98. RKPJKo 3-4-1-3-06, 11.05.2006.
99. RKPJKo 3-4-1-14-07, 01.10.2007.
100. RKÜKo 3-3-1-101-06, 03.01.2008.
101. RKÜKo 3-3-1-101-06, 03.01.2008, Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus, p 8.4.
102. RKPJKo 3-4-1-8-08, 30.09.2008.
103. EKo 16.12.2008, C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine jt v. Premier ministre jt*, p-d 23, 25, 47.
104. EIKo, 18.02.2009, 55707/00, *Case of Andrejeva v. Latvia*, § 87, 88, 91, 92.
105. RKPJKo 3-4-1-6-09, 17.07.2009.
106. RKPJKo 3-4-1-25-09, 15.12.2009.
107. RKÜKo 3-4-1-12-10, 07.06.2011.
108. RKHKo 3-3-1-27-11, 21.11.2011.
109. RKÜKo 3-4-1-6-12, 12.07.2012.
110. EIKo, 29.01.2013, 11146/11, *Case of Horvath and Kiss v. Hungary*.
111. RKEKo 3-2-1-135-13, 28.02.2014.
112. TlnRnKo 30.10.2014, 3-13-70215.

Muud materjalid

113. Contact details for the unemployment funds. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. Available:
http://www.tyj.fi/eng/unemployment_funds_/contact_details_for_the_unemployment_funds/. (22.04.2015)
114. Riigi Teataja. Süstemaatiline liigitus. Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/jaotused.html?tegevus=&jaotus=S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS.KINDLUS&avatudJaotused=..S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS..S%25C3%259CSTJAOT.HALDUS.MAKS&suletudJaotused=&jaotusedVaikimisiAvatud=&leht=0&kuvaKoik=false&sorteeri=&kasvav=true>. (10.04.2015)
115. Töötukassa juhatus kinnitas töötuskindlustushüvitise maksimumsuuruse 2015. aastal. Kättesaadav: <https://www.tootukassa.ee/uudised/tootukassa-juhatus-kinnitas-tootuskindlustushuvitise-maksimumsuuruse-2015-aastal>. (23.04.2015)
116. Töötukassa nõukogu kinnitas 2015. aasta eelarve. Kättesaadav:
<https://www.tootukassa.ee/uudised/tootukassa-noukogu-kinnitas-2015-aasta-eelarve>. (22.04.2015)
117. Töötuskindlustus diskrimineerib kõrgepalgalisi. – Äripäev, 9. detsember 2009. Kättesaadav:
http://www.aripaev.ee/arvamus/2009/09/09/Tootuskindlustus_diskrimineerib_korgepalgalisi. (27.04.2015)
118. Unemployment. Benefits for the unemployed. Kela, 2013, p 2. Available:
http://www.kela.fi/documents/10180/578772/Unemployment_brochure.pdf/38b7be62-6840-41ef-b7e0-82e1627a351e. (22.04.2015)
119. Vedler, S. Kui lihtnimene ei saa vabatahtlikult töölt lahkudes hüvitist, siis miks Riigikogu liige saab? – Eesti Ekspress, 22.03.2012. Kättesaadav:
<http://ekspress.delfi.ee/news/arvamus/sulev-vedler-kui-lihtnimene-ei-saa-vabatahtlikult-toolt-lahkudes-huvitist-siis-miks-riigikogu-liige-saab?id=64109325>. (27.04.2015)
120. IX Riigikogu stenogramm. V istungjärg, 14. veebruar 2001. Kättesaadav:
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200102141300#PKP-2000007518>. (27.04.2015)
121. IX Riigikogu stenogramm. VIII istungjärg, teisipäev, 17. september 2002. Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200209171000>. (27.04.2015)

122. IX Riigikogu stenogramm. VIII istungjärk, kolmapäev, 11. Detsember, 2002.
Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200212111300>. (27.04.2015)
123. XI Riigikogu stenogramm, VII istungjärk, neljapäev, 22. aprill 2010. Kättesaadav:
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201004221000>. (21.04.2015)
124. XI Riigikogu stenogramm. VIII istungjärk, teisipäev, 12. oktoober 2010.
Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201010121000>. (23.04.2015)
125. XII Riigikogu stenogramm. II istungjärk, esmaspäev, 19. september 2011.
Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201109191500>. (27.04.2015)
126. XII Riigikogu stenogramm, II istungjärk, kolmapäev, 23. november 2011.
Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201111231400>. (21.04.2015)
127. Social Security and Employee Benefits in Germany. January 2015. Available:
<http://www.howtogermany.com/pages/working.html>. (24.04.2014)

LISAD

Lisa 1 – Töötuskindlustushüvitise maksmise keskmine kestus

UUTELE TÖÖTUSKINDLUSTUSHÜVITISE SAAJATELE HÜVITISE MAKSMISE KESKMINE KESTUS HÜVITISEPERIOODI LÕIKES (AASTA)

Hüvitise periood	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
180 päevaks määratud hüvitiste keskmine kestus	147	145	141	136	1135	153	163	152	143	140	135
270 päevaks määratud hüvitiste keskmine kestus	..	..	..	170	184	212	228	211	200	192	186
360 päevaks määratud hüvitiste keskmine kestus	..	..	..	..	..	..	..	..	245	244	237
Kõigi hüvitiste keskmine kestus	147	145	141	136	162	188	200	189	181	182	177

Mõõtühik: päeva

Allikas: Eesti Töötukassa

Lisa 2 – Töötukassa netovarade väärtus seisuga 31.12 aastate lõikes (tuhandetes eurodes)

Aasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Netovara	34 307	59 650	87 356	124 070	150 438	178 435	181 925	132 298	213 439	346 710	469 419	529 079	610 279

Allikas: Eesti Töötukassa majandusaasta aruanne 2014

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Kristiina Padu**,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Võrdse kohtlemise põhimõtte probleeme Eesti töötuskindlustusõiguses,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on **dotsent Lasse Lehis**,

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **04.05.2015**